

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS					   	
	CARTA DE AUTORIZACIÓN						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-06	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 2

Neiva, diciembre 10 de 2022

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El (Los) suscrito(s):

Nancy Parra Nieto con C.C. No. 26433995

Mélida Cerquera Polo con C.C. No. 26542110

_____, con C.C. No. _____,

_____, con C.C. No. _____,

Autor(es) de la tesis y/o trabajo de grado o proyecto de investigación

Titulado: **Marco tributario del cannabis de uso no medicinal como estrategia para el fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales: un estudio de caso hipotético para el departamento del Huila.**

presentado y aprobado en el año **2022** como requisito para optar al título de **MAGISTER EN GERENCIA TRIBUTARIA;**

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS**



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

2 de 2

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: 

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: 

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS					   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 4

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: Marco tributario del cannabis de uso no medicinal como estrategia para el fortalecimiento de las finanzas públicas territoriales: un estudio de caso hipotético para el departamento del Huila.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Parra Nieto	Nancy
Cerquera Polo	Mélida

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Gamboa Suarez	Ramiro

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Magister en Gerencia Tributaria

FACULTAD: Facultad de economía y administración

PROGRAMA O POSGRADO: Maestría en gerencia tributaria

CIUDAD: Neiva **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2022 **NÚMERO DE PÁGINAS:** 88

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___ Grabados___ Láminas___ Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones___ Tablas o Cuadros_X_

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA					   	
	GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS						
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	2 de 4

MATERIAL ANEXO:

PREMIO O DISTINCIÓN *(En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):*

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>	<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. Cannabis	Cannabis	6. Fortalecimiento	strengthening
2. Estrategia	Strategy	7. Finanzas	Finances
3. hipotético	Hypothetic	8. Publicas	Public
4. Territorial	Territorial	9. Medicinal	Medicinal
5. Marco tributario	Tax framework	10. Estudio	Study

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

Una de las principales razones de la situación fiscal del departamento del Huila se debe precisamente a la dependencia de la entidad territorial a las transferencias de la nación, exponiendo con ello la baja eficiencia financiera por parte de la Entidad Territorial en la generación de recursos propios adicionales a los de transferencias. Bajo este panorama, hoy en día se viene dando una discusión a nivel nacional sobre que alternativas se podrían desarrollar para poder fortalecer esta autonomía e independencia administrativa y fiscal a partir del fortaleciendo de los recursos propios de tipo tributario, y es precisamente el aprovechamiento del gran potencial en términos de recaudación tributaria sobre el cultivo, transformación y comercialización de cannabis para adultos.

Así pues, este trabajo se propone establecer un marco tributario territorial para el posible uso recreativo de cannabis en adultos, de modo que fortalezca la gestión de recursos propios para el Departamento del Huila a partir de un estudio de caso hipotético basado en la industria del cannabis medicinal. Como hasta el momento no existe información ni normativa, legal o económica de la industria del cannabis no medicinal en Colombia, este estudio se plantea a partir del análisis de un caso de la empresa Kanbos Group SA, quienes

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS					   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	3 de 4

son productores colombianos de cannabis medicinal e industrial en el departamento del Huila, para a partir de esta industria poder establecer aquellos elementos que podrían ser de utilidad para el marco tributario departamental del cannabis no medicinal en el hipotético caso de su legalización.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

One of the main reasons for this tax situation of the department of Huila is precisely due to the dependence of the territorial entity on transfers from the nation, thus exposing the low financial efficiency of the Territorial Entity in the generation of its own resources in addition to those of transfers. Under this scenario, today there is a national discussion on what alternatives could be developed to strengthen this autonomy and administrative and tax independence from the strengthening of their own tax resources, and it is precisely the use of the great potential in terms of tax collection on the cultivation, processing, and marketing of cannabis for adults.

Thus, this work proposes to establish a territorial tax framework for the possible recreational use of cannabis in adults, in order to strengthen the management of own resources for the Department of Huila from a hypothetical case study based on the medical cannabis industry. As so far there is no regulatory, legal or economic information on the non-medical cannabis industry in Colombia, this study is based on the analysis of a case of the company Kanbos Group SA, which are Colombian producers of medical and industrial cannabis in the department of Huila, in order to establish those elements that could be useful for the tax framework of non-medical cannabis in the department of Huila, and through this industry establish elements that could be useful for the departmental tax framework of non-medical cannabis in the hypothetical case of its legalization.

APROBACION DE LA TESIS

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN SERVICIOS BIBLIOTECARIOS					   	
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	4 de 4

Nombre Presidente Jurado: Ignacio Ramírez Charry

Firma:



Nombre Jurado: Ricardo León Castro Zamora

Firma:



Nombre Jurado: Sergio Alexander Santos Sánchez

Firma:



**MARCO TRIBUTARIO DEL CANNABIS DE USO NO MEDICINAL COMO
ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
TERRITORIALES: UN ESTUDIO DE CASO HIPOTÉTICO PARA EL
DEPARTAMENTO DEL HUILA**

**NANCY PARRA NIETO
MELIDA CERQUERA POLO**
Maestranter

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GERENCIA TRIBUTARIA
NEIVA
2022**

**MARCO TRIBUTARIO DEL CANNABIS DE USO NO MEDICINAL COMO
ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
TERRITORIALES: UN ESTUDIO DE CASO HIPOTÉTICO PARA EL
DEPARTAMENTO DEL HUILA**

**Trabajo para optar al Grado de:
Magister en Gerencia Tributaria**

Profesor Guía: Dr. Ramiro Gamboa Suárez

**NANCY PARRA NIETO
MELIDA CERQUERA POLO
Maestranes**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN GERENCIA TRIBUTARIA
NEIVA
2022**

Tabla de Contenido

Introducción	6
Planteamiento del Problema	8
Objetivos	14
Objetivo General	14
Objetivos Específicos.....	14
Justificación	15
Antecedentes	17
Marco Referencial.....	20
Marco Contextual.....	20
El Departamento del Huila.....	20
Marco Teórico.....	22
La Imposición Tributaria	22
Los Impuestos: Modelos Teóricos de su Imposición.....	24
Los Impuestos: Clasificación	27
Descentralización Fiscal: El Teorema de Oates, (1972).....	28
Marco Conceptual	34
Marco Legal y Normativo.....	38
Metodología	41
Cronograma.....	50
Ejecución.....	51
Recolección de los datos: Revisión Documental	51
Recolección de los Datos: Entrevista Semiestructurada Empresa Sajona	54
Recolección de los Datos: Entrevista Semiestructurada Empresa Kanbos Group SAS ...	56
Analisis	¡Error! Marcador no definido.
Caracterización de la Industria del Cannabis Medicinal en el Huila	59
Empresa Sajona: Línea de Negocio Cultivo para Transformación.....	59
Empresa Kanbos Group SAS: Línea de Negocio Transformación.....	60
Análisis de los datos recolectados y de la caracterización realizada	62
Propuesta de marco tributario Departamental para el cannabis no medicinal: Impuesto Departamental al Consumo de Cannabis de Uso No Medicinal	64
Art. 1. Hecho Generador	65
Art. 2. Sujeto Activo	65
Art. 3. Sujeto Pasivo	66
Art. 4. Causación.....	66
Art. 5. Base Gravable.....	67
Art. 6. Tarifas.....	67
Art. 7. Período Gravable, Declaración y Pago del Impuesto	68
Marco normativo y legal que sustentaría la propuesta tributaria	69
Proyección de Ingresos Tributarios empresa Sajona	70
Proyección de Ingresos Tributarios empresa Kanbos	72
Proyección del impacto en las finanzas públicas territoriales	74
Conclusiones	77
Referencias.....	83

Lista de Tablas

Tabla 1. Analisis IDF e Indicador Dependencia de transferencias 2018-2021.....	9
Tabla 2. Comportamiento Ingresos Tributarios del departamento del Huila 2016-2019	10
Tabla 3. Clasificación de los Impuestos	27
Tabla 4. Normograma.....	38
Tabla 5. Empresas con licencia para fabricación de cannabis medicinal en el Huila.....	44
Tabla 6. Caracterización de la muestra	45
Tabla 7. Plan de Trabajo	48
Tabla 8. Matriz recolección de datos documentales.....	51
Tabla 9. Marcos Tributarios Estatales de Cannabis Recreativo en Estados Unidos.....	53
Tabla 10. Indicadores de Producción Cultivo de Cannabis Empresa Sajona – Huila.....	59
Tabla 11. Ventas Productos derivados de Cannabis Empresa Kanbos Group SAS.....	61
Tabla 12. Tarifas Impuesto Departamental al Consumo de Cannabis de Uso No Medicinal	68
Tabla 13. Proyección Recaudo Impuesto Consumo Cannabis no Medicinal Empresa Sajona.....	71
Tabla 14. Proyección Recaudo Impuesto Consumo Cannabis no Medicinal Empresa Kanbos.....	73
Tabla 15. Impacto Impuesto Cannabis no Medicinal en Ingresos Presupuestados 2022.....	74
Tabla 16. Comparativo con otros impuestos departamentales al consumo.....	75

Lista de Figuras

Figura 1. Panorámica del Rio Magdalena en su paso por el Departamento del Huila.....20

Figura 2. Procedimiento metodológico del estudio de caso.....43

Introducción

La coyuntura recientemente atravesada por cuenta de la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19 dejó en evidencia las grandes falencias en la autonomía y descentralización fiscal, pues según el Boletín de Resultados Índice de Desempeño Fiscal para la vigencia 2020, los ingresos territoriales se redujeron en más del 12% respecto al 2019, siendo la cofinanciación y los ingresos no tributarios las fuentes con mayor afectación – se redujeron más del 35% (Departamento Nacional de Planeación [DANE], 2021, p.2). Esta situación por supuesto no ha sido ajena al departamento del Huila, pues su Índice de Desempeño Fiscal (IDF), que es el parámetro que da cuenta de su sostenibilidad financiera, ha sido calificado como de Riesgo.

Una de las principales razones de esta situación fiscal del departamento del Huila se debe precisamente a la dependencia de la entidad territorial a las transferencias de la nación, que corresponde al 62,72% de los ingresos, exponiendo con ello la baja eficiencia financiera por parte de la Entidad Territorial en la generación de recursos propios (tributarios y no tributarios). Bajo este panorama, hoy en día se viene dando una discusión a nivel nacional sobre que alternativas se podrían desarrollar para poder fortalecer esta autonomía e independencia administrativa y fiscal a partir del fortaleciendo de los recursos propios de tipo tributario, y es precisamente el aprovechamiento del gran potencial en términos de recaudación tributaria - de llegarse a aprobar – sobre el cultivo, transformación y comercialización de cannabis para adultos.

El departamento del Huila ha sido reconocido por el enorme potencial que tiene el para la producción de cannabis, debido a las condiciones agroclimáticas por su ubicación en el valle interandino del Río Magdalena, y el interés de varios empresarios de la región en invertir en este

promisorio negocio (Gobernación del Huila, 2022), por lo que podría ser esta una gran oportunidad para poder establecer nuevos ingresos de origen tributario que fortalezcan las finanzas territoriales.

Así pues, este trabajo se propone establecer un marco tributario territorial para el posible uso recreativo de cannabis en adultos, de modo que fortalezca la gestión de recursos propios para el Departamento del Huila a partir de un estudio de caso hipotético basado en la industria del cannabis medicinal. Como hasta el momento no existe información ni normativa, legal o económica de la industria del cannabis no medicinal en Colombia, este estudio se plantea a partir del análisis de los casos de las empresas Kanbos Group SA y Sajona, quienes son productores y transformadores colombianos de cannabis medicinal e industrial en el departamento del Huila, para a partir de esta industria poder establecer aquellos elementos que podrían ser de utilidad para el marco tributario departamental de la cannabis no medicinal en el hipotético caso de su legalización.

Además de la propuesta del marco tributario, también se plantea en este estudio un análisis evaluativo inicial del impacto que estos posibles nuevos recursos generarían a las finanzas del departamento, a través de una proyección de ingresos y una estimación los parámetros de Índice de Desempeño Fiscal y Dependencia de las Transferencias Nacionales.

Planteamiento del Problema

El artículo 1° de la Constitución Política reconoce la autonomía de las entidades territoriales y en complementariedad con el artículo 287 les otorga la autoridad de gestionar los recursos y decretar los gravámenes que se requieran para el cumplimiento de sus funciones, sin embargo esa descentralización fiscal que caracteriza la administración de los recursos públicos en el país parece no ser suficiente para que las entidades territoriales puedan gozar de verdadera suficiencia para su financiamiento. Hernández y Barreto, (2018) exponen como una de las principales razones del desfinanciamiento territorial el hecho de que a pesar de que los ingresos tributarios representan entre el 30% y 40% de los recursos propios – es mayor en los municipios que en los departamentos -, sus sistemas tributarios son complejos y su gestión por parte de los gobiernos subnacionales es limitada.

Precisamente la coyuntura recientemente atravesada por cuenta de la declaración de emergencia sanitaria por el COVID-19 dejó en evidencia las grandes falencias en la autonomía y descentralización fiscal, pues según el Boletín de Resultados Índice de Desempeño Fiscal para la vigencia 2020, durante dicha vigencia los ingresos territoriales – incluye municipios y departamentos – se redujeron en más del 12% respecto al 2019, siendo la cofinanciación y los ingresos no tributarios las fuentes con mayor afectación – se redujeron más del 35% -, lo que forzó el aumento de las transferencias en un 8,7% para mitigar el impacto de la desfinanciación territorial (Departamento Nacional de Planeación [DANE], 2021, p.2).

Esta situación por supuesto no fue ajena al departamento del Huila y no solo durante la vigencia 2020, pues como se muestra en la tabla 1 durante el último cuatrienio el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), que es la evaluación que hace el Departamento Nacional de Planeación

(DNP) del desempeño de la administración financiera de los entes territoriales y que da cuenta de su sostenibilidad financiera ha sido calificado como de Riesgo, a excepción del año 2019 en el que fue calificado como vulnerable.

Tabla 1.

Análisis IDF e Indicador Dependencia de transferencias 2018-2021

Criterio	Resultado por Año			
	2018	2019	2020	2021
IDF	56,80 Riesgo*	67,72 Vulnerable**	49,58 Riesgo	54,07 Riesgo
Dependencia de transferencias***	59,10	61,01	66,11	64,66

Nota. Elaboración propia basado en Informe del IDF del DNP, (2022). Riesgo (≥ 40 y < 60) **Vulnerable (≥ 60 y < 70). ***Indicador: (SGP)+Otras Transferencias / Ingresos Totales.

Entre las razones principales que originan esta situación fiscal del departamento del Huila se destaca precisamente la dependencia de la entidad territorial a las transferencias de la nación, pues en la misma tabla se observa que durante el cuatrienio el resultado de este indicador en todos los años fue superior a 60 puntos, lo que indica que más del 60% de los ingresos totales del departamento provinieron del Sistema General de Participación y de otras trasferencias del gobierno central.

Promediando el resultado de este indicador, tenemos que durante el cuatrienio el 62,72% de los ingresos fueron de transferencias, a lo que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2021) recomienda que es necesario que la entidad adopte medidas que favorezcan su recaudo desde las áreas financiera y fiscal además de la administrativa, pues es claro que hay una escasa eficiencia financiera por parte de la Entidad Territorial en la recaudación de recursos propios (tributarios y no tributarios).

Frente a este panorama, definitivamente el mayor reto que enfrenta la administración departamental para cumplir las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) es el aumentar sus ingresos tributarios, pues como ya se mencionó con anterioridad, la autonomía territorial frente a la gestión de sus sistemas tributarios es limitada, pero también, aunado a ello en palabras de Rodríguez et al.; (2021), los ingresos:

“poseen una estructura tributaria abundante pero dispersa y poco eficiente, dado que depende de impuestos basados en diversos consumos y juegos de azar, una forma de propiedad y transacciones inmobiliarias, así como gravámenes antitécnicos sobre diversidad de contratos reflejados en estampillas y contribuciones de obra pública”.
(p.177).

Lo descrito en los acápites anteriores, se puede evidenciar en la tabla 2, donde se muestra el comportamiento de los principales Ingresos Tributarios del departamento del Huila para el periodo 2016-2019. Dicha distribución da cuenta como los recursos o ingresos tributarios pasaron del 25% del total presupuestado y el 32% de los ingresos corrientes totales del año 2016, al 19% de lo presupuestado y al 24% del total del ingreso corriente para el año 2019, lo que deslindo en una reducción del 6 y 8% del total presupuestado y los ingresos corrientes respectivamente.

Tabla 2.

Comportamiento Ingresos Tributarios del departamento del Huila 2016-2019

Descripción	2016	2017	2018	2019	Variación 2016-2019	Compo sición 2018	Compos ición 2019
INGRESOS TOTALES	741,428	801,709	879,859	940,998	26.92%	100%	100%

INGRESOS CORRIENTES	572,300	633,551	668,255	730,216	27.59%	75.95%	77.60%
TRIBUTARIOS	182,840	173,927	159,552	176,186	-3.64%	18.13%	18.72%
Vehículos Automotores	19,739	24,327	26,513	32,199	63.12%	3.01%	3.42%
Registro y Anotación	13,760	13,844	14,232	14,074	2.28%	1.62%	1.50%
Licores	38,086	24,312	2,886	3,599	-90.55%	0.33%	0.38%
Cerveza	56,277	55,194	50,987	54,932	-2.39%	5.79%	5.84%
Cigarrillos y Tabaco	14,012	23,190	25,204	26,494	89.09%	2.86%	2.82%
Sobretasa Consumo							
Gasolina	13,183	13,193	13,633	14,309	8.55%	1.55%	1.52%
Estampillas	21,338	15,641	20,437	22,884	7.24%	2.32%	2.43%
Otros Ingresos Tributarios	6,445	4,226	5,659	7,694	19.37%	0.64%	0.82%
Ingresos Tributarios/Total de Presupuesto*100%	25%	22%	18%	19%			
Ingresos Tributarios/Total Ingresos Corrientes*100%	32%	27%	24%	24%			

Nota. Elaboración propia basado en los datos del diagnóstico de la evolución y comportamientos de los ingresos presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2030 propuesto por la Secretaría de Hacienda Departamental el Huila, (2021)

Otro aspecto relevante y que pone sobre la mesa la discusión sobre una nueva propuesta tributaria para el departamento, es el aporte de ciertos impuestos frente a los ingresos como es el caso de los licores, que presento una variación negativa -90.55% entre el 2016 y el 2019 y que representa tan solo el 0,38% de los ingresos tributarios, además de la preocupante reducción de los ingresos tributarios entre el 2016 al 2019, periodo en el que se redujo este rubro en \$6.654 millones de pesos correspondientes a un decrecimiento de -3,64%.

Estas cifras corroboran que al departamento del Huila le subyace la realidad descrita por expertos tales como Hernández y Barreto, (2018) y Rodríguez et al.; (2021) en cuanto a la precaria situación fiscal de las entidades territoriales y la ineficiencia de sus sistemas tributarios y explican el porqué de los bajos niveles del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) en el último

cuatrienio, razón que obliga a pensar en alternativas que permitan mejorar la gestión financiera del departamento a través de una mayor captación de ingresos tributarios y que se constituye en el problema central del presente estudio.

Al respecto, hoy en día se viene dando una discusión a nivel nacional sobre que alternativas se podrían desarrollar para poder fortalecer esta autonomía e independencia administrativa y fiscal a partir del fortaleciendo de los recursos propios de tipo tributario. En resumen, las propuestas se orientan por un lado a la simplificación y depuración del sistema tributario, en especial lo relacionado con los impuestos de estampillas y contribuciones por contratos de obra (La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2021), otras hacia la nivelación y actualización de tasas y tarifas, sobre todo en lo relacionado a los impuestos de bebidas alcohólicas y tabaco (Bonet, et al; 2018), y otras apuntan a la creación de nuevos impuestos o tributos, siendo esta última categoría la de interés para los fines prácticos de este estudio.

Estas propuestas sobre la creación de nuevos impuestos territoriales está tomando fuerza en la discusión sobre política fiscal territorial, pues se ha empezado a reconocer que los Departamentos – así como los Municipios – requieren de un sistema tributario más robusto y de una real autonomía que permita desde la garantía constitucional poder percibir directamente estos recursos y no necesariamente desde la mediación del gobierno central. En general los impuestos territoriales que los expertos están impulsando que sean creados son: los impuestos ambientales o verdes como la incorporación de criterios ambientales a la sobretasa de la gasolina (Hernández y Barreto, 2018) y los impuestos al consumo de alimentos insanos o impuestos

saludables, como el de las bebidas azucaradas (La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2021).

Además de estos, hay otra propuesta que se relaciona con el gran potencial en términos de recaudación tributaria - de llegarse a aprobar – sobre el cultivo, transformación y comercialización de cannabis para adultos, pues hasta el momento en Colombia solo esta legalizado y reglamentado el uso de cánnabis medicinal psicoactivo y no psicoactivo, con un marco tributario basado en un impuesto nacional al consumo del 16% del valor del producto final en cualquier de sus presentaciones y otras contribuciones que percibe directamente la nación. Esta propuesta resulta bastante viable por cuanto actualmente se está dando un debate legislativo bastante prometedor frente a la eventual legalización del uso de cannabis no medicinal, discusión en la que se está precisamente proponiendo que sean las entidades territoriales las que decreten y perciban impuestos locales sobre esta actividad.

En este sentido, tenido en cuenta la urgente necesidad de fortalecer la gestión fiscal del departamento del Huila a partir del fortalecimiento de los ingresos propios de tipo tributario y aprovechando la eventual legalización y reglamentación del uso de cannabis no medicinal que daría garantías constitucionales al Departamento para decretar y percibir impuestos sobre esta actividad, es pertinente pensar en cual podría ser el posible marco tributario territorial para las actividades relacionadas con el cannabis de uso recreativo o adulto en el caso del Departamento del Huila.

Formulación del Problema: ¿Cuál podría ser el marco tributario territorial del cannabis para adultos y su impacto en la gestión fiscal del Departamento del Huila?

Objetivos

Objetivo General

Proponer un marco tributario territorial para el posible uso recreativo de cannabis en adultos de modo que fortalezca la gestión de recursos propios para el Departamento del Huila a partir de un estudio de caso hipotético basado en la industria del cannabis medicinal.

Objetivos Específicos

Caracterizar la industria departamental de cannabis medicinal que nos lleve a la determinación de los posibles elementos para gestar un marco normativo tributario del uso no medicinal, y su consecuente legalización y reglamentación.

Proponer posibles tributos territoriales que puedan deslindarse del uso del cannabis no medicinal en adultos, esto como consecuencia de la caracterización de la industria departamental de cannabis medicinal.

Proyectar el impacto en las finanzas públicas y gestión fiscal del Departamento del Huila gracias a los posibles ingresos a percibir debido al marco normativo tributario por el uso del cannabis no medicinal en adultos.

Justificación

El presente estudio resulta ser muy pertinente por cuanto se plantea una propuesta de marco tributario para el cannabis de uso no medicinal en un momento en el que la discusión actual de la agenda legislativa se ocupa de su posible legalización y en un momento en el que los expertos en materia fiscal territorial y los mismos gobiernos subnacionales, plantean la urgente necesidad de fortalecer la autonomía y descentralización de los recursos a partir del fortalecimiento de los ingresos propios de origen tributario.

Teniendo en cuenta que la dinámica del cannabis medicinal en Colombia dejó ganancias por US\$8,8 millones en 2021 y se estima que para 2025 sean de US\$23,5 millones (New Frontier Data, como se citó en La República, 2022) y que se proyectan ingresos tributarios nacionales del orden de los \$9.203 millones al año (Forbes Colombia, 2022), este estudio posee una relevancia práctica ya que la propuesta de un marco tributario territorial para el cannabis de uso no medicinal se constituiría como un gran avance hacia la resolución del problema del desempeño fiscal del Departamento del Huila y específicamente a su alta dependencia de las transferencias, pues potenciaría menormente los recursos propios de tipo tributario.

Además de lo anterior, el presente proyecto posee una gran relevancia social por cuanto abre la puerta hacia el fortalecimiento de las finanzas del Departamento del Huila y con ello la posibilidad de robustecer el gasto social y la inversión en áreas tan sensibles en las que hoy depende exclusivamente de los recursos trasferidos de la nación, como es el caso de la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, impactando positivamente la calidad de vida, el bienestar y el desarrollo de la región y sus habitantes.

Finalmente y tenido en cuenta que el estudio de la gestión tributaria de la industria del cannabis de uso no medicinal es incipiente en la actualidad y que incluso no se encuentra aún legalizado ni reglamentado, esta investigación promueve la exploración de un nuevo conocimiento y además plantea ocuparse de dicho vacío investigativo desde una propuesta metodológica novedosa como es el caso del estudio de caso hipotético, es decir ,a partir de la dinámica del cannabis de uso medicinal y de la suposición de un trámite legislativo positivo para esta industria, lo que indica que sus resultados serían de gran relevancia teórica y metodológica y que además servirían de insumo para que otros Departamentos proyecten sus marcos tributarios para la gestión de recursos a partir de esta nueva actividad económica.

Antecedentes

A nivel internacional se encuentra el estudio de Álvarez, et al; (2017) titulado “La legalización de los derivados del cannabis en España: Hipótesis sobre un potencial mercado emergente”, en el que se propusieron como objetivo consideran distintas alternativas de fiscalización destinadas a contrarrestar la caída de precios de los derivados del cannabis. El estudio concluye que para poder regular la posible caída del precio y con ello el aumento de la demanda, es preciso establecer un marco tributario basado en un sistema de gravamen sobre la marihuana de tipo *ad valorem*, es decir, un porcentaje sobre el precio final del producto, complementado con un sistema de gravamen de componente específico, que sería la concentración de ingrediente psicoactivo, expresado en porcentaje de Tetrahidrocannabinol. En este sentido, indiscutiblemente este estudio aporta una orientación mucho más clara sobre el tipo de gravamen que debería poseer el marco tributario que en este estudio se pretende establecer referente al uso de cannabis no medicinal en el departamento del Huila.

En el mismo escenario internacional pero esta vez a nivel latinoamericano, se presenta el informe “Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación” de Corda, et al; (2019), en el que se expone algunos resultados de estudios sobre la materia realizados por investigadores en once países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. De manera general el informe señala, a partir de los hallazgos expuestos en los estudios analizados, que en América Latina se está dando un movimiento anti-prohibicionista bastante importante que ha logrado promover la regulación del uso de cannabis medicinal principalmente pero también recreativo en otros países. En lo que respecta al tratamiento tributario, que es el interés de este estudio, el informe señala la

experiencia de varios países en los que la imposición tributaria sobre el cannabis recreativo no solo ha mostrado ser eficiente para la captación de recursos propios por parte de los Estados o del gobierno central, sino que ha mostrado ser necesaria y esencial para contrarrestar dinámicas perjudiciales del mercado, como la baja de precios y con ello el aumento de la demanda, es decir, el aumento del consumo. Este informe aporta a esta investigación un panorama mucho más amplio sobre el tratamiento tributario que se está dando en América Latina al cannabis no medicinal y por ende, alimenta la propuesta que aquí se quiere plantear para el caso del departamento del Huila.

A nivel nacional es preciso señalar que no se encuentran estudios relacionados con posibles marcos tributario para el uso de cannabis no medicinal, principalmente por que aún en Colombia es ilegal esta industria y por cuanto pareciera aún incierto toda su posible reglamentación, sin embargo es importante señalar el estudio de Fajardo, et al; (2021) titulado “Tratamiento Tributario del Cultivo y Uso del Cannabis en Productos Transformados en Colombia”, que como su nombre lo indica, tuvo como propósito describir el marco tributario actual del cannabis de uso medicinal. El autor señala que el marco tributario mencionado se basa en un Impuesto Nacional al Consumo del 16%, unos beneficios tributarios para Zomav, Zonas Francas y Zonas Económicas Sociales Especiales (ZESE) y algunos descuentos en Impuesto de Renta por inversiones en investigación y desarrollo. Este estudio aporta una mirada mucho más detallada al actual marco tributario para el cannabis medicinal que puede ser complementado directamente con el marco normativo para contribuir a la constitución de elementos constitutivos del marco tributario para cannabis de uso no medicinal que se espera proponer para el departamento del Huila.

Por último, a nivel nacional también tenemos el estudio de Castillo y Suarez, (2020) titulado “Los referentes del cultivo, producción y comercialización de cannabis medicinal en Colombia periodo 2016-2020” en el que se realiza una caracterización general de la industria y del que se concluye que hasta la fecha solo la legalización del cannabis medicinal ha dejado ingresos tributarios anuales de US\$8,8 millones en 2019, pero que es necesario expandir su uso legal más allá del no medicinal, con lo que en 2030 se podría generar 26.900 empleos e ingresos de 2744 millones de dólares en exportaciones superando otras industrias como la bananera y la floricultora. Este trabajo, aunque se basa única y exclusivamente en la industria del cannabis medicinal, pues es la única legal en Colombia por ahora, aporta una comprensión mucho mayor hacia la caracterización de esta industria y en la identificación de posibles elementos comunes en su marco tributario que puedan apoyar la propuesta el marco tributario para el uso no medicinal.

Marco Referencial

Marco Contextual

El Departamento del Huila

Figura 1

Panorámica del Rio Magdalena en su paso por el Departamento del Huila



Nota. Tomada de Google imágenes.

De acuerdo a la Gobernación del Huila, (2022) a través de su Sitio Web Oficial, el Departamento del Huila se ubica en la región andina, específicamente en el lado sur de esta región y su superficie es de 19.890 km² representando el 1.75 % del territorio nacional. Los límites del departamento son: Norte con el Tolima y Cundinamarca, Este con Meta y Caquetá, Sur con Caquetá y Cauca, y Oeste con Cauca y Tolima. Según el DANE, su población es de 1'131.934 habitantes – cifra de 2021 -, es decir que su densidad poblacional es de 56.90 Hab/Km².

Frente a la división político-administrativa, este departamento está conformado por 37 municipios, 4 corregimientos, 120 inspecciones de policía, además de bastantes caseríos y

lugares poblados. La geografía del departamento de Huila se caracteriza por 4 importantes elementos fisiográficos: el Macizo Colombiano, la cordillera Central, la cordillera Oriental y el valle del río Magdalena. Es importante resaltar que el río Magdalena representa la columna vertebral del sistema de ríos y cuencas del departamento del Huila, pues en él convergen varios afluentes que nacen de las cordilleras. El Huila posee un clima variado, pues la temperatura es diferente según la altitud y el relieve del territorio, además de que es incidida por los vientos y las lluvias, por lo que en general se puede decir que en el Huila existen: pisos térmicos cálido (5.537 km²), templado (7.731 km²), frío (5.307 km²) y el piso bioclimático páramo (1.356 km²). (Gobernación del Huila, 2022)

En cuanto al aspecto económico, el departamento del Huila se sustenta fundamentalmente a partir de las actividades agrícolas (café, algodón, arroz riego, frijol, maíz tecnificado, maíz tradicional, sorgo, cacao, entre otros) y también de la actividad de ganadería y del comercio (alimenticios, bebidas, jabones, entre otros). Además de lo anterior, la explotación petrolera es una actividad industrial que destaca en el departamento (las reservas de los campos de petróleo en el Huila representan el 1.2% del total nacional). Ya más hacia el área de la cordillera Central se realiza actividad minera de plata y oro y otros minerales no preciosos como cuarzo, calcita, mármol y azufre. (Gobernación del Huila, 2022)

En cuanto a turismo, el departamento del Huila tiene una oferta bastante interesante entre la que destaca maravillosos paisajes como: el volcán nevado del Huila, diferentes saltos como el de Bordones, la cueva de los Guácharos y el desierto de la Tatacoa. El Huila tiene un enorme patrimonio arqueológico que descende de las poblaciones prehispánicas y que conforma el sitio más asombroso del territorio nacional: el fabuloso parque arqueológico de San Agustín y el

parque principal del municipio de Isnos “Alto de los Ídolos”. El Huila comparte con el Tolima y el Cauca el parque nacional natural Nevado del Huila y comparte el parque natural Nevado de Puracé con el Cauca. (Gobernación del Huila, 2022)

Marco Teórico

Con el propósito de referenciar teóricamente el presente estudio, se hace necesario abordar los tópicos correspondientes a los impuestos como imposición tributaria, así como los elementos propios de la descentralización fiscal, por lo que se propone el siguiente marco teórico referencial.

La Imposición Tributaria

Desde las mismas concepciones filosóficas y políticas se ha reconocido al hombre como un ser social, pero también como un ser de necesidades. Este reconocimiento ha motivado discusiones teóricas profundas en torno a que necesidades deben ser satisfechas desde la individualidad de cada quien, y cuales, consideradas como necesidades colectivas, deben ser satisfechas por el Estado, este último entendido en la modernidad como un centro de producción de servicios inspirados en el bien común. De acuerdo a Chavez, (s.f.), de esta necesidad constante y enorme de producción de servicios y el costo que ello implica - un costo que el Estado en si no puede financiar - es que surge la imposición tributaria y con ello el tributo.

El tributo es definido por Moya Millán (2006, citado por Moreno 2019), como “las prestaciones obligatorias comúnmente en dinero, exigidos por el Estado en virtud de su poder de imperio a las personas que se encuentran sometidas al ámbito especial de una ley, con la finalidad de cubrir los gastos públicos” (p. 23). También es definido por Blumenstein, (s.f. citado

por Moreno 2019), quien expresa que “los tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquel, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma”. (p. 23).

Como se observa, estas conceptualizaciones recogen tres elementos comunes que son constitutivos del tributo: la titularidad en el Estado ejercida por el justo imperio, el sometimiento de los ciudadanos a dicho justo imperio y la finalidad orientada al gasto público. Ahora bien, tradicionalmente se han clasificado los tributos en lo que se conoce como la división tripartita: el impuesto, la contribución y la tasa, sin embargo la doctrina ha procurado establecer una subdivisión entre estas formas de tributos en dos grupos: los tributos vinculados y los tributos no vinculados. Según Plazas (2000), los tributos vinculados, son aquellos en los que "existe un vínculo entre el tributo y el servicio o beneficio de determinadas y precisas actividades que desarrolla el Estado de manera directa o indirecta" (p.98), es decir que son aquellos en los que existe una contraprestación directa por parte del Estado a los particulares y por ende el contribuyente paga los tributos porque ha recibido o va a recibir de la administración tributaria un beneficio concreto a su favor, como es el caso de las tasa y las contribuciones.

En cuanto a los tributos no vinculados, Plazas, (2000), menciona que estos “tienen como hipótesis de incidencia un hecho cualquiera que no sea una actuación estatal” (p. 98), es decir que son aquellos en los que el contribuyente no recibe directamente ningún beneficio del Estado, a pesar de lo cual, por mandato de la ley, tiene la obligación de pagar dichos tributos, como es el caso de los impuestos. En este sentido y teniendo en cuenta que este estudio procura la propuesta de un marco normativo tributario para la actividad económica del cannabis no medicinal, es preciso reconocer que dicho marco no puede constituirse por tributos cuya obligación del sujeto

pasivo dependan de la ocurrencia de una actuación estatal como hecho generador, por lo que únicamente será posible que se estructure a partir de tributos no vinculados, es decir a partir de impuestos, sustentando su imposición en las teóricas a continuación expuestas.

Los Impuestos: Modelos Teóricos de su Imposición

El filósofo francés Voltaire (1759) en su obra *Candide, ou l'Optimisme* definió los impuestos, desde una visión filosófica de la política, a partir de la frase “el impuesto consiste en dar algo, para que no te quiten todo”. Desde una concepción más tecnicista pero no tan alejada de la postura filosófica de Voltaire, se encuentran Giannini (1957), quien manifiesta que “el impuesto es la prestación en dinero exigida por un ente público autorizado, cuyas disposiciones son dictadas por la ley, con la finalidad de suministrar ingresos al Estado” (p. 56) y Plazas, (2000) quien entiende los impuestos como “parte de la obligación establecida por la ley, y que serán percibidos por el Estado mediante la participación de sujetos que realicen exclusivamente actividades que puedan generar ingresos”(p.102).

En estas definiciones y de acuerdo con Moreno (2019), se hallan los siguientes elementos comunes y característicos que se podrían considerar como fundamentos conceptuales del impuesto:

- Constituyen una obligación de dar dinero o cosa (prestación). (p. 24)
- Emanan del poder de imperio estatal, lo que genera su obligatoriedad y la compulsión para hacerse efectivo su cumplimiento. (p. 24)
- Están establecidos por la Ley. (p. 25)

- Son aplicable a personas individuales o colectivas que se encuentren en distintas situaciones predecibles como puede ser determinada capacidad económica, realización de ciertos actos, entre otras. (p. 25)

Aunque para la doctrina es suficiente el poder del Estado para la imposición de los impuestos, esto no es del todo aplicable, pues deben haber razones éticas y jurídicas que lo justifiquen, sin confundir la fuente con la causa, pues claro está que la fuente es la ley pero la causa debe ser entendida en el plano de lo ético y lo jurídico, como se dijo anteriormente. En razón a esto, Chávez, (1993), expone las siguientes teorías que justifican la imposición de los impuestos como tributo:

Teoría de los Servicios Públicos. Los propulsores de la teoría los servicios públicos encabezados por Duguit, (1921, como se citó en Chávez, 1993) sostienen que la razón que justifica la imposición tributaria es la de financiar los servicios públicos que el estado brinda a sus habitantes, por lo que el sujeto contribuye pagando impuestos, siendo estos equivalentes con los servicios que recibe del Estado. La idea principal de esta postura teórica se fundamenta en la siguiente premisa: los ciudadanos poseen necesidades que requieren ser atendidas a partir de los servicios que son responsabilidad del estado, pero estos servicios exigen de recursos para ser prestados, por lo que se recurre a la imposición tributaria para que quienes reciban los servicios sean quienes los financien.

Teoría de la Necesidad Social. Quienes sostienen esta teoría, dirigidos principalmente por Kelsen, H; (1934, como se citó en Chávez, 1993), exponen que el principio de la tributación es satisfacer aquellas demandas sociales que son responsabilidad del Estado. La teoría social predica que la sociedad posee demandas parecidas a las que emergen en el hombre individual, la

diferencia es que estas son de tipo general en lugar de particular. En este sentido, se reconocen como necesidades sociales que el Estado debe solventar a partir de la tributación: el alimento, la vivienda, el orden, la seguridad, los servicios públicos, la salud, etcétera; y las necesidades espirituales son educación, cultura, deportes, etc.

Teoría del Gasto Público. Esta teoría, promovida por Keynes, (1936, como se citó en Chávez, 1993) propone como premisa de la imposición tributaria la imperiosa necesidad de financiar el gasto del apartado estatal. Así pues, la tributación se justificaría y fundamentaría desde el ámbito de la ley y desde el ámbito de la ética, en la necesidad que el Estado tiene de financiar el gasto público y poder cumplir con la oferta de servicios que deben ser prestados a los ciudadanos, ya sean estos de tipo público o de tipo privado. Además de ello, los promotores de esta propuesta teórica entienden que para determinar el motivo de la obligación tributaria es perentorio que ésta se asocie con la capacidad de contribuir de los ciudadanos a lo que se imponen la carga del impuesto, puesto que cualquier obligación tributaria no tiene que representarle una exigencia mínima además de preservar el cumplimiento del principio de neutralidad.

Aunque existen otras teorías y aun cuando ninguna es aplicada completamente dentro del funcionamiento del Estado moderno, sin lugar a dudas estas tres teorías son las que más se acercan a los preceptos filosóficos, jurídicos y éticos que justifican la imposición de impuestos hoy en día en la mayoría de países incluyendo Colombia, y por consiguiente serían las teorías que justificarían la imposición tributaria para las actividades relacionadas con la industria de la cannabis no medicinal en el departamento del Huila.

Los Impuestos: Clasificación

En el capítulo VII de la obra publicada por el Banco de la República “Elementos de Hacienda Pública” de autoría de Calderón, (2018), se propone a la luz de las propuestas de autores clásicos de la doctrina tributaria como M. de Foville, Stuart Mill, Mc Culloch y León Say, entre otros, una clasificación específica de los impuestos que se resume en la Tabla 3.

Tabla 3.

Clasificación de los Impuestos

Criterio	Clasificación	Descripción
Duración	Impuestos ordinarios	Son de tipo permanentes.
	Impuestos extraordinarios	Emergen a partir de necesidades eventuales del Estado por lo que son recaudados una vez o de forma temporal.
Hecho Generador	Impuestos indirectos	Su característica diferenciadora radica en que no gravan posesiones sino situaciones, hechos o actividades y se recolectan a partir de una tarifa.
	Impuestos directos	La característica principal es que gravan algunos aspectos perdurables y/o de tipo continuo como la existencia y la posesión.
Carácter económico del hecho generador	Impuestos directos reales	Gravan los bienes y su renta y no tienen en cuenta la calidad de los sujetos más que como contribuyentes.
	Impuestos personales	Grava a las personas teniendo en cuenta sus características subjetivas.
Estructura	Impuestos de cuota	Son los que se recaudan a partir de tarifas de acuerdo al peso, medida o valor.
	Impuestos de repartición	Su suma total es decretada con anterioridad y se reparte administrativamente entre los contribuyentes.
Sistema de recaudo	Impuesto proporcional	La cuota de repartición es invariable (ej. El que tiene 100 paga 1, por ende el que tiene 200 deberá pagar 2, y 3 el que tenga 300).
	Impuesto progresivo	La relación entre la cuota y la base gravable cambia de acuerdo al aumento de la riqueza. (ej. Si el que tiene 100 paga 1, el que tiene 200 no pagaría 2, sino 2 y una fracción más)

Nota. Elaboración propia basado en Clímaco, (2018).

Ahora bien, aunque no es pertinente hacer proporciones en ese apartado sobre el tipo de impuestos que constituiría el marco tributario del cannabis no medicinal en el departamento del Huila, ya que es perentorio primero hacer un análisis respectivo de la industria del cannabis de uso medicinal en la región, si es preciso mencionar que esta propuesta de tipología de los impuestos propuesta por Calderón, (2018), servirá de marco teórico para la toma de decisiones frente a la proposición de aquellos impuestos que conformaran el marco normativo tributario del que trata esta investigación.

Descentralización Fiscal: El Teorema de Oates, (1972)

La centralización fue un modelo político-administrativo que predominó en el mundo y que se hizo fuerte en los años 70, sin embargo fue precisamente su gran auge el que representó su caída, pues de acuerdo con Finot, (2001), “la crisis del centralismo fue ante todo una crisis de eficiencia y complejidad de la administración estatal” (p.13), que sumado a las crisis económicas de la época – especialmente la del petróleo -, motivaron la emergencia de un nuevo paradigma que se conocería como descentralización y que se presentaría como una forma de fortalecer la democracia y la participación de los ciudadanos y también como una propuesta para enfrentar las dificultades propias del centralismo frente al financiamiento del gasto público a su cargo.

De manera general se reconoce a Alexis de Tocqueville como el padre de la descentralización gracias a su estudio sobre las “comunidades” de Nueva Inglaterra como formas de organización social y cuyos principios se expandieron luego por todo Estados Unidos (Finot, 2001, p.27). Algunos de esos principios de la descentralización que Tocqueville, (1835, como se citó en Finot, 2001, (p.16) encontró como bondades de este nuevo paradigma son:

- Facilita la competitividad pues adecua el aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir.
- Es el medio por excelencia para que el Estado desempeñe las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente.
- Permite una mayor eficiencia fiscal y una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales.
- Propicia la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.
- En lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.
- La descentralización política debería contribuir al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción.

A medida que este nuevo paradigma se imponía en los sistemas políticos del mundo – principalmente en los años 90 –, surgieron teóricos que abordaron la aplicación de la descentralización específicamente a dos aspectos fundamentales: su aproximación político administrativa (Borja 1986; Palma, 1983; Rondinelli, 1989; Boisier, 1990; Von Haldenwang, 1990; Campbell, 1991; Silverman, 1992; Bennett, 1994; PNUD, 1993) y su aproximación económica-fiscal (Samuelson, 1954; Tiebout, 1956; Warren, 1961; Oates, 1972; Mueller, 1979; Levinthal, 1988; North, 1990). Para los fines prácticos de este estudio y como referente teórico que guíe la comprensión acerca de la complejidad de la descentralización fiscal en el

departamento del Huila, se expondrá a continuación la teoría económica del federalismo fiscal de Oates, (1972) como aproximación económica de la descentralización.

El teorema de la descentralización fiscal de Oates propone que “el nivel de bienestar de una comunidad es usualmente más alto, si los niveles de consumo público son provistos por cada jurisdicción independientemente, y no por un gobierno central que asigne el mismo nivel a todas las jurisdicciones” (Oates, 1972, como se citó en Camelo, 2010, p.16), sin embargo esta circunstancia depende a su vez de varios elementos que el mismo Oates, (1972) propuso en su libro “Fiscal Federalism” y que son resumidos por Franco y Cristancho, (2012) como sigue:

La definición de las funciones fiscales de los diferentes niveles de gobierno. Según sea el nivel del cual se dispongan decisiones acerca de los ingresos y los gastos públicos, el Estado define aquellas competencias que cada respectivo nivel de gobierno tiene que cumplir. En este sentido, existen competencias que recaen exclusivamente sobre el gobierno nacional o de nivel central y otras que recaen al gobierno territorial o local. “Así, el gobierno central debe encargarse de las funciones de redistribución de la renta, estabilización de la economía y de asignación de aquellos bienes públicos que benefician a toda la Nación” (Musgrave y Musgrave, 1992, como se citó en Franco y Cristancho, 2012, p.238).

Por otro lado, y de acuerdo a los art. 151, 288, 356 y 357 superior y las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, los gobiernos territoriales son encargados de asignar aquellos servicios públicos de acuerdo a las necesidades sociales de los ciudadanos de su jurisdicción, esto fundamentalmente debido a que se asume que este nivel de gobierno es mucho más cercano a sus habitantes, es decir que es más factible que puedan tener mayor conocimiento sobre sus preferencias, “por tanto tomarán decisiones más eficientes que las que podría adoptar el gobierno

a nivel central, puesto que éste tendría la tendencia a uniformar los servicios públicos prestados en todas las jurisdicciones, ocasionando una pérdida del bienestar social” (Stiglitz, 1997, como se citó en Franco y Cristancho, 2012, p.239)

La revelación de preferencias por parte de los residentes de los distintos niveles de gobierno. Frente a la revelación de preferencias en cuanto al suministro de servicios públicos y la carga impositiva en el escenario territorial, es preciso mencionar que lo expuesto por Charles Tiebout (1956, como se citó Franco y Cristancho, 2012, p.239) a través de su importante artículo titulado “A Pure Theory of Local Expenditures”. En este trabajo el autor plantea una propuesta a partir de la cual explica que los habitantes exponen sus intereses o preferencias moviéndose y radicándose en el territorio o población que más cumpla sus demandas de servicios públicos y su que más satisfaga su respectiva carga impositiva para su financiamiento. “Esto es lo que se conoce como voto con los pies”. (Franco y Cristancho, 2012, p.240)

El manejo del tamaño óptimo de cada nivel de gobierno. El Federalismo Fiscal de Oates, (1999) se ha mostrado en interés respecto a tamaño preciso de los gobiernos territoriales, pues no todas las veces la estructuración político-administrativa de los gobiernos locales es la más eficaz para el objetivo de proveer los bienes y servicios públicos. A partir del trabajo de Buchanan (1965) “An Economic Theory of Clubs”, se ha encontrado una solución factible a dicho asunto cuando se afirma que “el tamaño óptimo de cada nivel de gobierno se logra cuando el costo marginal de congestión es igual a la utilidad marginal por asociarse para compartir el costo del bien público”. (Buchanan, 1965, como se citó en Franco y Cristancho, 2012, p.244)

Los instrumentos fiscales de los gobiernos locales. Con el fin de dar cumplimiento a las responsabilidades que le son atribuidas a los gobiernos territoriales, estos cuentan con 3 instrumentos fiscales:

Recursos tributarios propios. Es necesario que los gobiernos territoriales tengan la potestad de decretar y percibir imposiciones tributarias, y esta potestad debe ir más allá del solo establecimiento de las tarifas, pues solo de esta manera es posible que puedan obtener los recursos necesarios que les permitan satisfacer la provisión de bienes y servicios públicos en beneficio de sus ciudadanos. (Oates, 1999, como se citó Franco y Cristancho, 2012). A demás de lo anterior, la imposición tributaria que los gobiernos territoriales impongan siempre de ser proporcional a los bienes y servicios que provee a sus ciudadanos, pues de lo contrario emergerían los siguientes problemas expuestos por Stiglitz (1997, como se citó Franco y Cristancho, 2012):

“primero, las ineficiencias locativas de los factores de producción, producto de la competencia tributaria que se pueda generar entre gobiernos locales parar atraer a los primeros a su jurisdicción; segundo, la provisión de bienes públicos a niveles subóptimos, en razón a la disminución de ingresos como consecuencia de la competencia tributaria entre los gobiernos locales”. (p.241)

Transferencias provenientes del gobierno central. Según Oates (1999) y Musgrave y Musgrave (1992), las transferencias que el gobierno nacional realiza a los gobiernos territoriales en general se hacen para: (i) mitigar aquellas externalidades positivas que se generan en otras jurisdicciones como consecuencia de la oferta de bienes y servicios públicos que ofrece el gobierno territorial a sus propios ciudadanos; (ii) promover por la igualdad fiscal de los

territorios; (iii) fortalecer los sistemas tributarios; (iv) garantizar que sean provistos todos los bienes y servicios públicos mínimos en todos los territorios del país. Es importante tener en cuenta que los giros que llegan del gobierno central facilita que los gobiernos territoriales tengan niveles de gasto público mayores al que se hubiera podido llegar con tan solo recursos propios, fenómeno que se conoce en la teoría de Federalismo Fiscal como “efecto papel matamoscas”, pues los recursos transferidos se adhieren al presupuesto del gobierno territorial (Rosen, 2002).

Endeudamiento público. Para el Federalismo Fiscal de Oates, (1999), el endeudamiento público es una herramienta que los gobiernos territoriales deben utilizar para la provisión de bienes y servicios públicos que serán prestados tanto a los ciudadanos que actualmente residen en su jurisdicción como a aquellos que residirán en un futuro – un ejemplo claro son las obras de infraestructura – y de esta forma, éstos últimos serían también responsables del financiamiento también estarían pagando de los servicios públicos que le serian provistos (Oates, 1977, como se citó Franco y Cristancho, 2012, p.242).

La provisión de un mínimo de ciertos bienes a toda la Nación. Según Musgrave y Musgrave (1992, como se citó Franco y Cristancho, 2012) “el gobierno del nivel central debe asegurar un mínimo de provisión de bienes públicos (puros, como la defensa o sociales, como la salud) a toda la Nación y lo debe hacer con el fin de cumplir con la tarea de redistribución de la renta y la riqueza de la hacienda pública” (p.242), Esto debido a que los servicios públicos que se proveen son aquellos que dirigidos a beneficiar a las personas más pobres, y en este sentido resulta ser las asignaciones de tipo condicionadas las más eficaces para tal propósito.

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso mencionar que en Colombia se han cumplido estos elementos propios de la descentralización fiscal, pues la constitución de 1991 y las leyes

posteriores que la reglamentan han delegado responsabilidades fiscales a cada nivel de gobierno – nacional, departamental y municipal -; han establecido mecanismos para la revelación de preferencias como las consultas populares y los cabildos abiertos, entre otras; han permitido la constitución de áreas metropolitanas para alcanzar el tamaño óptimo de gobierno; han asegurado la provisión de un mínimo de bienes a toda la Nación a través de las transferencias condicionadas por parte del gobierno central.

Sin embargo, en lo que respecta a los instrumentos fiscales de los gobiernos locales y específicamente en lo relacionado a los recursos tributarios propios, la teoría de Oates, (1972) claramente menciona que es necesario que se otorgue potestad a los sub-gobiernos para que no solo administren las tarifas sino que creen impuestos que faciliten la financiación de los servicios públicos prestados a los habitantes de su jurisdicción, por lo que es esta teoría de descentralización fiscal la que justifica la necesidad de un marco tributario para el cannabis de uso no medicinal en el departamento del Huila, con el fin de fortalecer las finanzas públicas y su descentralización fiscal.

Marco Conceptual

Para los fines prácticos de este estudio, es necesario proponer el siguiente marco conceptual que aporte valor a su desarrollo:

Asamblea Departamental: es el órgano político- administrativo del nivel departamental y de representación popular que ejerce funciones de coadministración y de control político sobre el gobierno departamental. los intereses de la comunidad que habita en el departamento.

Base Gravable: Es la magnitud o unidad de medida, que al aplicarle la tarifa va a determinar la cuantía del tributo. Generalmente esta magnitud del hecho generador está establecida en dinero.

Cannabis Sativa: Es una especie herbácea originaria de la cordillera del Himalaya. Dentro del cannabis hay variedades más psicoactivas que otras, llamándose cáñamo a aquellas con bajo contenido en THC (tetrahidrocannabinidiol), que es el componente psicoactivo del cannabis. El cannabidiol (CBD), otro componente del cannabis bloquea el efecto del THC en el sistema nervioso.

Contribución: Las contribuciones especiales son aquellas prestaciones o tributos que se establecen a un grupo o sector de la población en contraprestación a la realización de una actividad estatal de interés general y cuyo recaudo es utilizado para su beneficio.

Estatuto Tributario Departamental: es el conjunto de normas que regulan la mayoría de los aspectos formales y sustanciales del recaudo de impuestos en el departamento. (Secretaría Departamental de Hacienda del Huila, 2022)

Estatuto Tributario Nacional: es el conjunto de normas que regulan la mayoría de los aspectos formales y sustanciales del recaudo de impuestos administrados por la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN)

Hecho Generador: Es el indicador de capacidad contributiva previsto en la ley, que al realizarse da origen a la obligación tributaria. El hecho generador o situación que lo origina en cada tributo es particular, así como el lugar donde se causó.

Impuesto: Los impuestos son pagos obligatorios que las personas y las empresas hacen al Estado, con el fin de que éste pueda proveer bienes y servicios a todos los colombianos

Ordenanza: Las ordenanzas departamentales contienen las determinaciones generales para la gestión, planificación y actuación territorial de toda la jurisdicción del departamento y son expedidas por las Asambleas Departamentales.

Principio de Eficiencia: este principio señala que un impuesto es eficiente si con él es posible recaudar grandes cantidades de recursos en tanto que los costos en los que se debe incurrir para su efectivo recaudo son bajos. Desde otra perspectiva, este principio también hace referencia a la oportunidad con que el impuesto se recauda, es decir, que su aplicación debe hacerse en el momento en que sea más fácil el pago para el contribuyente. (Art. 363 Superior; Sentencia C-061/21)

Principio de Equidad: este principio hace referencia a que todos los individuos deben contribuir con el Estado de acuerdo a su capacidad de pago; es decir, que el Estado colombiano puede ejercer su capacidad impositiva, sin realizar cobros arbitrarios a los contribuyentes, esto es, que cada individuo pueda responder a dicha imposición de acuerdo con los ingresos que percibe. (Art. 363 Superior; Sentencia C-061/21)

Principio de No Retroactividad: nos indica que los impuestos son aplicados a partir del momento de entrada en vigencia de la ley o decreto que le dio origen o que le implementó una modificación al mismo, y no desde fechas anteriores. (Art. 363 Superior; Sentencia C-061/21)

Principio de Progresividad: este principio indica que la carga tributaria debe distribuirse entre los contribuyentes dependiendo de su capacidad de pago, es decir quien más tiene, más

paga; el principio de progresividad, en términos generales y en adición al principio de Equidad, pretende reducir algunas de las diferencias inherentes entre los aportantes de mayor capacidad contributiva y los de menor capacidad; así pues se pretende que un contribuyente de altos ingresos liquide en términos relativos, más impuestos que uno de bajos ingresos. (Art. 363 Superior; Sentencia C-061/21)

Sujeto Activo: El sujeto activo es el acreedor de la obligación tributaria, es quien puede exigir el cumplimiento de la misma, aun coactivamente. Tendrá la facultad de administrar el tributo para beneficio común. El sujeto activo por excelencia es el Estado en sus diversas manifestaciones fiscales, Nación, departamentos, distritos o municipios, representados por los entes que determinen. A nivel departamental esta representación está a cargo de la Secretaría Departamental de Hacienda. (Estatuto Tributario Colombiano)

Sujeto Pasivo: El sujeto pasivo será quien, como expresión de su capacidad contributiva, materializa el hecho generador del tributo, es quien soporta la carga económica del mismo. Las personas naturales o jurídicas pueden ser sujetos pasivos de la obligación tributaria, pero también, existen otros entes sin personería a los que la ley puede convertir en sujetos pasivos en la medida que realicen los presupuestos para que surja el tributo. (Estatuto Tributario Colombiano)

Tarifa: Para establecer el monto total del tributo es necesario aplicar la tarifa. Las tarifas pueden ser expresadas en porcentajes o alícuotas, las cuales a su vez pueden ser proporcionales o progresivas. También las tarifas pueden ser fijas o de tipo específico, es decir, una suma de dinero establecida en la ley. (Estatuto Tributario Colombiano)

Tasa: Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación. (Estatuto Tributario Colombiano)

Marco Legal y Normativo

Teniendo en cuenta la naturaleza y los fines del presente estudio, se establece el marco normativo expuesto en la tabla 4.

Tabla 4.

Normograma

Norma o Ley	Objeto	Aporte al Estudio
Constitución Política de Colombia, (1991)	“..fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo...”	El TITULO XI DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL específicamente su CAPITULO 2 DEL REGIMEN DEPARTAMENTAL, aporta luces sobre la forma como se organiza administrativamente el departamento y que competencias le son asignadas. El TITULO XII DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA, aporta entendimiento de la forma como se gestionan y administran los ingresos públicos y sobre los principios del sistema tributario.
Ley 0060 de Agosto 12 de 1993	Distribuir competencias a los entes territoriales.	Su articulado en general aporta una mayor comprensión sobre las competencias que le son atribuidas por ley a los departamentos.
Ley 715 de Diciembre 21 de 2001	Distribuir competencias a los entes territoriales sobre transferencias nacionales.	El Capitulo II y su articulado en general aporta una mayor comprensión sobre las competencias que le son atribuidas por ley a los departamentos en relación a las trasferencias condicionadas y no condicionadas del gobierno central.

ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2009 (Diciembre 21)	Reforma del art. 49 superior.	Se modifica la Constitución para legalizar el uso de cannabis medicinal. Sirve de base para la modificación que se debe hacer a la Constitución para despenalizar el uso de cannabis no medicinal.
LEY 1787 DE 2016 (julio 6)	Reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009	Crear el marco regulatorio del cannabis medicinal. Aporta información legal de la industria que bien se puede utilizar para hipotetizar el marco de la posible industria de cannabis no medicinal.
Decreto 613 de 2017 del Ministerio de Salud y protección Social	Reglamenta la Ley 1787 de 2016	Nos permite entender cómo se reglamenta la evaluación, seguimiento y control de las actividades de la cadena productiva del cannabis medicinal, brinda luces de cómo podría ser con la industria de cannabis no medicinal.
Decreto 2891 de 2017 del Ministerio de Salud y protección Social	Manual tarifario de la licencia de fabricación de derivados de cannabis para uso medicinal y científico	Contribuye a entender como es la administración de las licencias para fabricación de derivados de cannabis de uso medicinal y como podría ser aplicable al cannabis no medicinal.
Decreto 2891 de 2017 del Ministerio de Salud y protección Social	Reglamentación técnica de la licencia para la producción y fabricación de derivados de cannabis	Contribuye a entender como es la reglamentación técnica de las licencias para fabricación de derivados de cannabis de uso medicinal y como podría ser aplicable al cannabis no medicinal.
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Resolución O579 de 2017	Definición de los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal	Contribuye a entender como es la reglamentación técnica de las licencias para pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal y como podría ser aplicable al cannabis no medicinal.
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Resolución 578 DE 2017	Manual de tarifas correspondiente de licencias de uso de semillas para siembra, cultivo de plantas de cannabis psicoactivo y cultivo de plantas de cannabis no psicoactivo.	Contribuye a entender como es la administración de las licencias para pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal y como podría ser aplicable al cannabis no medicinal.

Ordenanza 014 de 1997 Por el cual se expide el Estatuto tributario de impuestos y rentas del Huila.	Estipula las rentas departamentales, su administración, determinación, discusión cobro, recaudó y control	Esta norma y sus posteriores y vigentes actualizaciones, nos aporta todo el sustento normativo en materia tributaria departamental para la propuesta de marco normativo del cannabis no medicinal.
ACUERDO NUMERO 028 DE 2018. (13 Diciembre) "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE NEIVA"	Estipula las rentas municipales, su administración, determinación, discusión cobro, recaudó y control	Nos permite delimitar la gestión y competencia tributaria departamental de la municipal.

Nota. Al no existir normativa respecto al cannabis no medicinal, todo el análisis se desarrolla en el marco de la normativa para el cannabis de uso medicinal.

Metodología

De acuerdo al problema planteado y los objetivos propuestos, el presente estudio se enmarca en la siguiente estructura metodológica para alcanzar sus fines prácticos.

Enfoque de Investigación

Teniendo en cuenta que se recolectarán y analizarán datos cuantitativos relacionados con las estimaciones de los ingresos derivados del marco tributario a proponer y datos cualitativos relacionados con los elementos tributarios y descripción de la dinámica de la cannabis de uso medicinal, el enfoque adoptado será el de enfoque mixto que de acuerdo con Hernández Sampieri, R., et al. (2014), “es la integración sistemática de los métodos cuantitativo y cualitativo en un solo estudio con el fin de obtener una fotografía más completa del fenómeno” (p. 546). Es decir que, este enfoque permitirá una comprensión más holística de la problemática planteada, pues facilitará la integración de ambos métodos, no solo en la recolección de la información sino en su análisis, permitiendo no solo la posibilidad de explorar sino también de describir el problema estudiado.

Alcance del Estudio

En lo que respecta al alcance y teniendo en cuenta que este estudio plantea la exploración de la gestión tributaria del cannabis de uso no medicinal que en sí es un tema que no ha sido investigado a profundidad, el presente estudio se ubica en el nivel exploratorio-descriptivo, que de acuerdo a Arias, (2012, p.23), “es aquel que se efectúa sobre un tema u objeto desconocido o poco estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto, es

decir un nivel superficial de conocimiento que se ubica en la dimensión descriptiva del fenómeno abordado”.

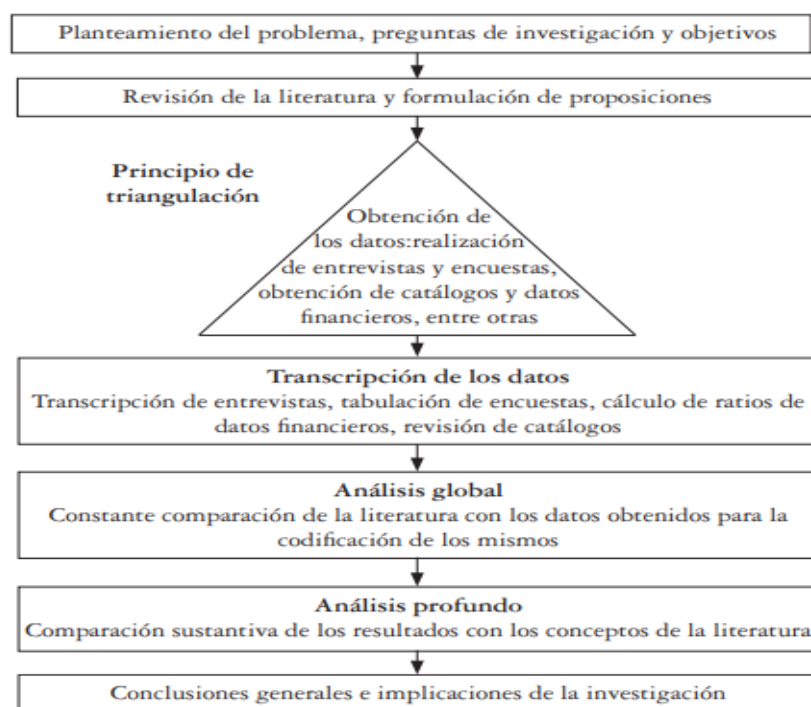
Diseño del Estudio

El presente estudio se diseña como un estudio de caso que de acuerdo con Yin (1989, como se citó en Martínez, 2006) es el método de estudio apropiado para temas que se consideran prácticamente nuevos, como es el caso de la industria del cannabis de uso medicinal y su marco tributario territorial, que aún no han sido explorados por tratarse de un tema apenas en trámite legislativo. Específicamente este estudio de caso será de tipo múltiple no experimental y de carácter hipotético, que para Eisenhardt, 1989 como se citó en Martínez, 2006), consiste en aquella estrategia de investigación que está dirigida a predecir las posibles dinámicas de algunos fenómenos a partir del análisis de contextos singulares o varios casos relacionados con dicho fenómeno, sin la manipulación de variables y con la combinación de distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría.

En este sentido, el presente estudio se diseña como un estudio de caso hipotético de tipo múltiple y carácter no experimental, y su desarrollo metodológico se describe en la figura 2 y será especificado en la propuesta de plan de trabajo.

Figura 2.

Procedimiento metodológico del estudio de caso



Nota. Tomado de Martínez, 2006).

Población y Muestra

La población del presente estudio está representada por todas las empresas legalmente constituidas y con sus licencias correspondientes que desarrollen actividades económicas propias de la cadena de producción del cannabis de uso medicinal con domicilio en el departamento del Huila para el año 2022. Es importante resaltar que aunque el contexto geográfico del estudio es el nivel departamental y por consiguiente pareciera extenso, la realidad de la industria del cannabis presenta unas características especiales, entre ellas los altos niveles de confidencialidad y las restricciones para el acceso a estas. A continuación se muestra en la tabla 5 las empresas huilenses a las que el Ministerio de Salud y Protección Social les ha otorgado licencia para fabricación de derivados de cannabis.

Tabla 5.*Empresas con licencia para fabricación de cannabis medicinal en el Huila*

Razón Social	NIT	Resolución	Modalidad	Municipio - Departamento
CANOPY GROWTH COLOMBIA SAS (antes SPECTRUM CANNABIS COLOMBIA SAS y COLOMBIAN CANNABIS SAS)	900963355-6	Resolución 130 del 23 de enero de 2018 Resolución 4428 del 16 de octubre de 2018 Resolución 303 del 5 de febrero de 2019 Resolución 2713 del 11 de octubre de 2019	Uso nacional Investigación científica Exportación	Neiva Palermo - Huila
LA HUERTA DE LA ABUELA GROW SHOP SAS	900975091-9	Resolución 2947 del 11 de julio de 2018 Resolución 603 del 03 de abril de 2020	Uso nacional Investigación científica Exportación	Tello - Huila
GREEN DRAGON SAS	901181320-6	Resolución 2962 del 07 de noviembre de 2019	Exportación	Rivera - Huila
HEALTHY PLANT SAS	901233973-1	Resolución 252 del 25 de febrero de 2020 Resolución 403 del 13 de marzo de 2020	Uso nacional Investigación científica Exportación	Palermo - Huila
COOLCANNAB IS SAS	901229857-8	Resolución 253 del 25 de febrero de 2020	Uso nacional Investigación científica Exportación	Palermo - Huila
MEDICINAL FARMING CORPORATIO N SAS	901224967-7	Resolución 261 del 25 de febrero e 2020	Uso Nacional y Exportación	Neiva - Huila
AGROCANNAB IS DEL HUILA SAS	901209231-2	Resolución 262 del 26 de febrero de 2020	Uso Nacional y Exportación	Tello - Huila
CANNAGUSTI N SAS	901216942-1	Resolución 572 del 03 de abril de 2020	Uso nacional Investigación científica Exportación	Pitalito - Huila
GREEN LEAVES PHARMA S.A.S	901319639-5	Resolución 942 del 12 de junio de 2020	Uso Nacional y Exportación	Gigante - Huila

PHARMANDIN A S.A.S	901311611-3	Resolución 1210 del 24 de julio de 2020	Uso Nacional y Exportación	Aipe - Huila
COLCANNABI S EXTRACTIONS SAS	901259165-8	Resolución 1572 del 08 de septiembre de 2020	Uso Nacional y Exportación	Neiva - Huila
TROPICAL ESSENTIALS OILS SAS	901220443-1	Resolución 1953 del 30 de octubre de 2020	Uso Nacional y Exportación	Neiva - Huila
CANHUILA S.A.S	901308610-5	Resolución 1995 del 06 de noviembre de 2020	Uso Nacional y Exportación	Altamira - Huila
360 GRADOS CANNABIS SAS ZOMAC	901149235-3	Resolución 2000 del 06 de noviembre de 2020	Uso nacional Investigación científica Exportación	Acevedo - Huila
MACA GREEN SAS	901230546-4	Resolución 2024 del 10 de noviembre de 2020	Uso Nacional y Exportación	Pitalito - Huila
CANNTIVE SAS	901162265-8	Resolución 1353 del 01 de septiembre de 2021	Uso Nacional y Exportación	Palermo - Huila

Nota. Los datos tomados corresponden al corte de 01 de mayo de 2022. Elaboración propia basado en Minsalud, (2022). No están incluidas las empresas que han obtenido licencia de uso de semillas para siembra, de cultivo de cannabis psicoactivo y de cultivo de cannabis no psicoactivo otorgadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, por falta de disponibilidad de los datos.

En cuanto a la muestra, es preciso mencionar que en el estudio de caso no se selecciona una muestra representativa de una población sino una muestra teórica. En este sentido, Eisenhardt, (1989, como se citó en Martínez, 2006), expone que “el objetivo de la muestra teórica es elegir casos que probablemente pueden replicar o extender la teoría emergente, por lo que deben adicionarse el número de casos hasta la saturación de la teoría”. Así pues, teniendo en cuenta que el presente trabajo se diseñó como un estudio de caso múltiple, es decir que aborda varios casos y unidades de análisis múltiples, se caracteriza la muestra en la tabla 6.

Tabla 6.

Caracterización de la muestra

Caso	Descripción	Licencias	Unidades de análisis*
Kanbos Group SAS	Transformador colombiano de cannabis medicinal e industrial, situado en el departamento del Huila.	Licencia de transformación de derivados de cannabis En la modalidad de uso nacional, investigación científica y exportación Otorgada el 20 de abril de 2020, Resolución 1478.	Volúmenes de producción anual total y en cada línea de negocio. Volúmenes de ventas anual total y en cada línea de negocio. Ingresos anuales totales y por cada línea de negocio.
Sajona	Cultivador colombiano de cannabis medicinal e industrial, situado en el departamento del Huila.	Licencia de cultivo de Plantas de cannabis No Psicoactivo- MinJusticia Otorgada el 28 de agosto de 2020, Resolución 1330. Registro de Productores de semilla seleccionada No Psicoactivo- ICA Otorgada el 21 de abril de 2020, Resolución 65622. Registro como Unidad de Investigación en Fitomejoramiento de Cannabis No Psicoactivo ICA Otorgada el 22 de abril de 2020, Resolución 65664.	Ganancias o excedentes anuales totales y por cada línea de negocio. Otras que se requieran para una mayor comprensión del negocio y el sector.

Nota. Las unidades de análisis corresponden a aquellos elementos de la industria del cannabis medicinal a partir de los cuales se pretende proponer el marco tributario para el cannabis no medicinal.

Técnicas e Instrumentos

Las técnica principal para la recolección de información será la entrevista semiestructurada, que según Hernández, et al; (2014), es como una reunión para conversar e

intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados). A diferencia de los otros tipos de entrevista, la semiestructurada se basa en una guía de preguntas a partir de las cuales el entrevistador podrá basarse para ampliar o precisar conceptos por medio de más preguntas. En cuanto al instrumento, es decir la guía de entrevista semiestructurada, es preciso señalar que será diseñado un instrumento general a partir de las unidades de análisis propuestas para cada caso de estudio y será sometido a un proceso de validación por parte de un par experto antes de ser aplicado a los representantes de cada empresa.

Como se mencionó anteriormente, el estudio de casos exige una complementariedad de técnicas e instrumentos para su desarrollo, por lo que se propone como técnica complementaria para la recolección de la información el análisis documental, que de acuerdo a Alfonso (1995, p.35), “es un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema”. Los documentos para analizar principalmente corresponderían a documentos de las empresas estudiadas y documentos relacionados con normas y leyes sobre la materia.

En cuanto a la sistematización de la información, es preciso mencionar que todos los datos de interés que contribuyan a la propuesta del marco tributario departamental para el cannabis de uso no medicinal recolectados a partir de la entrevista semiestructurada y del análisis documental, serán sistematizados a partir de la herramienta conocida como matriz de doble entrada, que según Sánchez, (2018), son tablas de registro, recopilación y análisis de datos compuestas a partir de dos ejes uno vertical y el otro horizontal que sirven para organizar y comparar una gran cantidad de información de una manera rápida.

En cuanto al análisis de la información, este dependerá del tipo de datos, por lo que para el caso de datos cualitativos se desarrollará principalmente un análisis de contenido cualitativo que permita determinar cualidades de la industria del cannabis de uso medicinal aplicables a la industria del cannabis de uso no medicinal y para los datos cuantitativo se desarrollará un análisis de datos cuantitativo a partir de la estadística inferencial y descriptiva que permita cuantificar las proyecciones y estimaciones tributarias para el posible marco tributario del cannabis de uso no medicinal en el departamento del Huila.

Plan de Trabajo

De acuerdo a los fines prácticos del presente estudio, en la tabla 7 se presenta el plan de trabajo a desarrollarse

Tabla 7.

Plan de trabajo

Objetivos Específicos	Fases	Actividades
Caracterizar la industria departamental de cannabis medicinal que nos lleve a la determinación de los posibles elementos para gestar un marco normativo tributario del uso no medicinal, y su consecuente legalización y reglamentación.	Fase 1: Recolección de los datos	Recolectar documentos, informes y normativa – en físico y/o digital - sobre la industria departamental del cannabis de uso medicinal.
		Realizar las entrevistas a los representantes de las empresas casos de estudio y recolectar documentos de ser necesario.
	Fase 2: Sistematización de los datos	Seleccionar los datos de interés - relacionados con las unidades de análisis - encontrados en la recopilación documental.
		Transcribir los datos de interés - relacionados con las unidades de análisis - recolectados en las entrevistas.

		Elaborar matriz con los datos seleccionados como de interés.
Proponer posibles tributos territoriales que puedan deslindarse del uso del cannabis no medicinal en adultos, esto como consecuencia de la caracterización de la industria departamental de cannabis medicinal.	Fase 3: Análisis de los datos	Determinar a partir de la matriz sistematizada, los elementos para la propuesta de marco tributario departamental para el cannabis de uso no medicinal.
	Fase 4: Estructuración de la Propuesta	Definir el o los tipos de impuestos que conformarían el marco tributario. Determinar los elementos tributarios para los impuestos propuestos. Identificar el marco normativo y legal que sustentaría la propuesta de marco tributario.
Proyectar el impacto en las finanzas públicas y gestión fiscal del Departamento del Huila gracias a los posibles ingresos a percibir debido al marco normativo tributario por el uso del cannabis no medicinal en adultos.	Fase 5: Proyección e impacto	Calcular los ingresos propios departamentales con ocasión del marco tributario propuesto. Estimar el impacto de estos ingresos en los indicadores de gestión fiscal departamental.

Nota. Las investigaciones con diseño de estudio de caso no obedecen a una estructura rígida y sistemática, sin embargo se proponen estas actividades con el fin de ordenar el proceso metodológico, pero haciendo claridad de la posibilidad de prescindir o agregar algunas actividades.

Cronograma

Fases	Actividades	MES I				MES II			
Fase 1: Recolección de los datos	Recolectar documentos, informes y normativa – en físico y/o digital - sobre la industria departamental del cannabis de uso medicinal.								
	Realizar las entrevistas a los representantes de las empresas casos de estudio y recolectar documentos de ser necesario.								
Fase 2: Sistematización de los datos	Seleccionar los datos de interés - relacionados con las unidades de análisis - encontrados en la recopilación documental.								
	Transcribir los datos de interés - relacionados con las unidades de análisis - recolectados en las entrevistas.								
	Elaborar matriz con los datos seleccionados como de interés.								
Fase 3: Análisis de los datos	Determinar a partir de la matriz sistematizada, los elementos para la propuesta de marco tributario departamental para el cannabis de uso no medicinal.								
Fase 4: Estructuración de la Propuesta	Definir el o los tipos de impuestos que conformarían el marco tributario.								
	Determinar los elementos tributarios para los impuestos propuestos.								
	Identificar el marco normativo y legal que sustentaría la propuesta de marco tributario.								
Fase 5: Proyección e impacto	Calcular los ingresos propios departamentales con ocasión del marco tributario propuesto.								
	Estimar el impacto de estos ingresos en los indicadores de gestión fiscal departamental.								

Ejecución

Recolección de los datos: Revisión Documental

Aunque inicialmente se planteó la recolección y análisis de documentos relacionados con las empresas casos de estudio, no fue posible hacerlo por cuanto los representantes de estas que fueron entrevistados manifestaron que por dedición de la alta gerencia, no era posible permitir el acceso a estos documentos en el marco del presente proyecto. En este orden de ideas, la documentación de interés para la propuesta de marco tributario que se recolectó fue principalmente de tipo normativa y específicamente relacionada con el marco tributario de los impuestos al consumo en el orden departamental y con el actual marco tributario del impuesto nacional al consumo de cannabis medicinal, como se muestra en la tabla 8.

Tabla 8.

Matriz recolección de datos documentales

Documento	Dato de Interés	Elementos
Ordenanza 014 de 1997 Por el cual se expide el Estatuto tributario de impuestos y rentas del Huila.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado	HECHO GENERADOR: consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. CAUSACIÓN: en el momento en que el producto sea entregado en fábrica o en planta con destino al departamento del Huila para su distribución venta o permuta. SUJETO PASIVO: productores, importadores y solidariamente con ellos los distribuidores. BASE GRAVABLE: el precio de venta al detallista. TARIFA: 55% + 10% sobretasa con destino al deporte. PERIDO GRAVABLE: Quincenal.
	Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y	HECHO GENERADOR: consumo de licores, vinos, aperitivos y similares.

	similares nacionales y extranjeros	SUJETO PASIVO: importadores, productores y solidariamente con ellos los distribuidores. CAUSACIÓN: el momento en que el productor los entregan en fábrica o en planta con destino al departamento del Huila. BASE GRAVABLE: De 2.5 grados a 20 grados de alcohol la base gravable está constituida por el precio de venta al detallista. Más de 35 grados es el precio al detal según DANE. TARIFAS: 2.5° a 15° (20%), +15° a 20° (25%), +20° a 35° (35%), +35° (40%) PERIDO GRAVABLE: Quincenal.
	Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos y mezclas	HECHO GENERADOR: el consumo de cerveza, sifones y refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas CAUSACIÓN: en el momento en que el producto los entregan en la fábrica o en la planta con destino al departamento para su distribución, venta o permuta SUJETO PASIVO: importadores, productores y solidariamente con ellos los distribuidores. BASE GRAVABLE: el precio de venta al detallista TARIFAS: cervezas y sifones (48 x 100); mezclas y refajos (20 por 100) PERIDO GRAVABLE: Mensual.
LEY 1819 DE 2016 “Reforma al DECRETO 624 DE 1989 “Estatuto Tributario Nacional”	Impuesto nacional al consumo de cannabis	HECHO GENERADOR: las ventas de productos transformados a partir de cannabis psicoactivo o no psicoactivo. CAUSACIÓN: se causa en la venta que realice el transformador, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria. SUJETO PASIVO: El transformador. Se entenderá por transformador el comprador o productor de cannabis, psicoactivo o no

psicoactivo, que somete el mismo a un proceso de transformación.

BASE GRAVABLE: el valor total del producto final del transformador o responsable del impuesto, sin incluir el impuesto sobre las ventas.

TARIFA: 16%, del valor del producto final en cualquier de sus presentaciones.

PERIDO GRAVABLE: Bimestral.

Nota. Elaboración propia basado en Ordenanza 014 de 1997 por el cual se expide el Estatuto tributario de impuestos y rentas del Huila por la Asamblea Departamental del Huila, (1997) y en la Ley 1819 de 2016 por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural por el Congreso de la República, (2016).

Además de la información recolectada de tipo normativa en el orden departamental y nacional que pudiera contribuir a la propuesta de mercado tributario para el cannabis de uso no medicinal, se realizó una revisión de los marcos tributarios de impuestos Estatales sobre la marihuana recreacional en Estados Unidos, como se muestra en la tabla 9.

Tabla 9.

Marcos Tributarios Estatales de Cannabis Recreativo en Estados Unidos

Estado	Tasa de impuesto
Alaska	\$50/onza. flores maduras; \$25/onza. flores inmaduras; \$15/onza. recortar, \$ 1 por clon
Arizona	16% de impuestos al consumo (precio minorista)
California	impuesto especial del 15% (impuesto sobre la venta al por mayor a la tasa promedio del mercado); \$9.65/onza. flores \$2.87/oz. impuesto al cultivo de hojas; \$ 1.35 / oz planta de cannabis fresca
Colorado	impuesto al consumo del 15% (impuesto sobre la venta al por mayor a la tasa promedio del mercado); 15% de impuestos al consumo (precio de venta al público)
Illinois.	Impuesto al consumo del 7% sobre el valor al por mayor; Impuesto del 10% sobre flores de cannabis o productos con menos del 35% de THC; 20% de impuesto sobre productos infundidos con cannabis, como productos comestibles; Impuesto del 25% sobre cualquier producto con una concentración de THC superior al 35%

Maine	10% de impuestos especiales (precio minorista), \$335/lb. flor; \$94/lb. recortar \$1.5 por planta inmadura o plántula; \$0.3 por semilla
Massachusetts	10,75 % de impuesto al consumo (precio de venta al público)
Michigan	10% de impuestos al consumo (precio minorista)
Mont. (a)	20% de impuestos al consumo (precio de venta al público)
Nevada	impuesto especial del 15% (valor justo de mercado al por mayor); 10% de impuestos especiales (precio minorista)
Nueva Jersey (a, b)	Hasta \$10 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue de \$350 o más; hasta \$30 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue menos de \$350 pero al menos \$250; hasta \$40 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue menos de \$250 pero al menos \$200; hasta \$60 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue inferior a \$200
Nueva York (a, c)	\$0,005 por miligramo de THC en flor \$0,008 por miligramo de THC en concentrados \$0,03 por miligramo de THC en comestibles 9% de impuestos especiales (precio minorista)
Minnesota	17% de impuestos especiales (precio de venta al público)
DE (a)	15% de impuestos especiales (precio de venta al público)
Vermont. (a)	14% de impuestos especiales (precio minorista)
Washington.	37% de impuestos especiales (precio minorista)

Nota. Tomado de Boesen, U. (2021, como se citó en Ardila, 2022). Cifras tomadas con corte del 31 de Marzo de 2021.

Recolección de los Datos: Entrevista Semiestructurada Empresa Sajona

De la entrevista realizada al representante de la empresa Sajona, es preciso señalar algunos apartes para tener en cuenta y que son de gran importancia para la estructuración de un marco tributario para el cannabis de uso no medicinal y para la proyección de ingresos tributarios a partir de dicha propuesta:

- El experto proyecta que para el caso del cannabis de uso no medicinal o recreativo, el precio de venta de la flor seca de cannabis psicoactivo no transformada – ya no se hablaría aquí de no psicoactivo – podría ser el doble, es decir que pasaría de \$500.000 el

kilo a \$1.000.000 para uso nacional, porque para exportación sería mucho mayor. Es decir entre \$500 a \$1.000 el gramo.

- También manifiesta el experto que aunque en Colombia no se vende flor seca de cannabis psicoactivo para uso recreativo, basándose en los precios del mercado internacional, en Colombia el precio de las sumidades ya transformadas (material vegetal) por gramo podría ser de más o menos entre 1USD a 2USD, es decir aproximadamente entre \$5.000 a \$10.000. Aclara el experto que este sería un estimado del precio de venta de los transformadores a los comercializadores y distribuidores, por lo que el precio al consumidor final podría ser superior.
- Teniendo en cuenta lo anterior, el experto recalca que el margen de ganancia es bueno, pues producir un gramo de cannabis (flor seca no transformada) en Colombia cuesta en promedio 0,05USD, es decir \$250 aproximadamente, sin embargo en las condiciones de una tierra como la del Huila este costo se puede reducir a 0,03USD, es decir \$150 por gramo. Según el experto, el negocio sería rentable pues si un gramo cuesta \$150 producirlo y se vende a \$1.000 sin transformarlo, se estaría ganando \$850 por gramo, y a su vez el transformador lo compra a \$1.000 el gramo y una vez transformado vende el producto entre \$5.000 a \$10.000, hablando de flor seca, porque otros productos derivados son mucho más costosos.
- Al indagar por las concentraciones de THC en las que estarían interesados en producir para la industria del cannabis recreativo, el experto manifiesta que eso es muy incierto puesto que todo depende de la regulación que se dé, sin embargo explica que para ellos el negocio está en producir flor seca con la mayor cantidad posible de THC permitido, pues es el producto también predilecto para exportación. En todo caso, dice el experto,

nuestro interés comercial en esa potencial industria es como mínimo dedicar el 80% del cultivo a la producción de cannabis con la mayor concentración de THC posible.

- Según las estimaciones anteriores
- Frente a proyecciones de expansión en el Huila, el experto menciona que ya está en proceso una expansión de 1,5 ha a 5 ha de cultivo en el departamento, y que en caso tal de legalizarse el cannabis recreativo, ellos esperan ampliar por lo menos al doble de eso, pues el Huila cuenta con las condiciones agroclimáticas para producir cannabis de calidad, ya que se cuentan con las 12 horas de iluminación necesarias. Sin embargo, dice el experto, esto de la expansión es solo proyecciones comerciales, pues lo más seguro es que esto se reglamente por cupos, como se hace hoy en día con el cultivo de cannabis psicoactivo para uso medicinal, y ahí estaría el problema, porque no podríamos expandirnos todo lo que quisiéramos sino lo que nos permitan.
- Finalmente el experto se muestra muy optimista y menciona que si se reglamentara de una buena manera esta industria, es decir de tal forma que no se estimule la ilegalidad, las empresas legales venderían todo lo que se produjera, porque es un mercado que se mueve muy bien.

Recolección de los Datos: Entrevista Semiestructurada Empresa Kanbos Group SAS

De la entrevista realizada al representante de la empresa Kanbos, es preciso señalar algunos apartes para tener en cuenta y que son de gran importancia para la estructuración de un marco tributario para el cannabis de uso no medicinal y para la proyección de ingresos tributarios a partir de dicha propuesta:

- De acuerdo con Julián Herrera, es muy difícil poder estimar el comportamiento de las ventas de productos derivados de cannabis no medicinal a partir de la industria del cannabis medicinal, pues el comportamiento podría ser muy diferente. El entrevistado explica que, en cuanto al tema de venta de flor seca como materia prima, es muy similar por que se vende la misma flor, ósea el mismo producto, solo que en concentraciones mayores de THC de lo que se vende ahora, pero para el tema de derivados es muy diferente, asegura el experto.
- Primero que todo, según Herrera, actualmente no es posible vender flor seca transformada como producto final para uso nacional y apenas se acabó de regular este año el tema de la fabricación y venta de derivados comestibles, por lo que solo hay información confiable de la venta de derivados para fabricación de productos terminados, que es la línea Spectrum, así como de la venta de productos terminados pero solo de tipo medicinal, que es lo que hay legal.
- Según el representante de Kanbos, seguramente el tema de la línea de negocio de extracción de derivados para venta de aceites y extractos como insumo para elaboración de productos terminados aumente significativamente, pues va a haber una mayor demanda para la fabricación de productos terminados de la que hay hoy, sin embargo el asunto está en predecir no solo el precio, sino que tipo de productos terminados se vayan a ofertar, pues la legislación seguramente será rigurosa.
- El experto, expresa que desde la actual industria del cannabis medicinal se espera un incremento promedio de ventas del doble al triple del que actualmente se tiene, de los cuales seguramente un 60% o más corresponda a productos derivados de tipo vegetal, es decir flor seca transformada que incluso pueden ser saborizadas o aromatizadas, un 30%

puede corresponder a derivados de tipo comestible, pues en otros países son la sensación de la industria, “pero como les digo, serán tal vez los más regulados por su riesgo”, y un 10% de ventas corresponderían a derivados de tipo no comestibles, como cremas, aceites, extractos, pues aunque estos son los que mayor ventas representan ahora, en la industria del cannabis no medicinal seguro bajara su consumo, teniendo en cuenta que hay disponibles otros productos con mayor efecto psicotrópico.

- El experto resalta también que sin lugar a dudas, la mayor apuesta de la industria de la transformación de productos derivados del cannabis ya sea aceites, resinas o extractor como materia prima para productos terminados o los mismos productos terminados de tipo vegetal, comestible y no comestible, se perfilara hacia la producción de productos con la mayor cantidad posible de concentración de THC, pues serán los más demandados, pero también serán los más regulados.

Analisis

Caracterización de la Industria del Cannabis Medicinal en el Huila

Para la caracterización de la industria del cannabis de uso medicinal en el Huila, se decidió tomar una muestra de un caso que representara a los cultivadores y otro caso que representara a los transformadores. En este sentido, se entrevistó al señor Alberto Marín, director de operaciones de la empresa Sajona dedicada al cultivo de cannabis psicoactivo y no psicoactivo a nivel nacional y con presencia en el Huila, y al señor Julián Herrera, director comercial de la empresa Kanbos Group SAS, dedicada a la transformación de derivados de cannabis psicoactivo y no psicoactivo a nivel nacional y con presencia en el Huila.

Empresa Sajona: Línea de Negocio Cultivo para Transformación

Sajona es una empresa familiar productora y exportadora de cannabis no psicoactivo (cáñamo) y psicoactivo, producido de manera orgánica y artesanal por mujeres campesinas Colombianas de la zona del Urabá Antioqueño y Huila. En la actualidad Sajona, cuenta con un terreno de 1.5 hectáreas de cannabis medicinal psicoactivo (THC) y no psicoactivo (CBD) sembradas en el corregimiento del Juncal, municipio de Palermo.

Según Alberto Marín, los indicadores productivos del grupo empresarial Sajona en el departamento del Huila durante el año 2021 se resumen en la tabla 10.

Tabla 10.

Indicadores de Producción Cultivo de Cannabis Empresa Sajona – Huila

Indicador de producción	Valores
Área cultivada CBD	0.5 Has (5.000 m ²)
Área cultivada THC	1.0 Ha (10.000 m ²)
Total área cultivada	1.5 Has (15.000 m ²)
Plantas por m ² (CBD-THC)	1 a 3
Ciclos o cosechas / 1 año (CBD-THC)	2
Rendimiento / m ² / ciclo o cosecha (CBD-THC)	150 gr de flor seca
Producción anual CBD	1.5 t de flor seca (1.500 Kg = 1.500.000 gr)
Producción anual THC	3.0 t de flor seca (3.000 Kg = 3.000.000 gr)
Producción anual total	4.5 t de flor seca (4.500 Kg = 4.500.000 gr)
Precio de venta CBD (transformadores uso nacional)	\$300.000 a \$500.000/kg de flor seca CBD
Precio de venta THC (transformadores uso nacional)	\$500.000 a \$800.000/Kg de flor seca THC
Venta anual de CBD	Entre \$450.000.000 - \$750.000.000
Venta anual de THC	Entre \$1.500.000.000 - \$2.400.000.000
Venta Total de sumidades (flore seca) CBD-THC	Entre \$1.950.000.000 - \$3.150.000.000

Nota: Todos los datos expuestos en la tabla corresponden a la industria del cannabis de uso medicinal. Los precios de venta son de referencia al mercado nacional. El precio de venta depende de muchas variables como el comportamiento del mercado a través de la oferta y la demanda, de la calidad del producto y del ciclo de cosecha al que pertenezca, pues es más costosa la del primer ciclo que las posteriores.

Empresa Kanbos Group SAS: Línea de Negocio Transformación

Kanbos Group SAS es una empresa colombiana de transformación de derivados de cannabis medicinal situado en el departamento del Huila, región con una gran riqueza natural y condiciones medio ambientales ideales para el correcto cultivo y aprovechamiento de la planta en la producción de metabolitos de alta calidad. En la actualidad Kanbos Group SAS cuenta en el departamento con dos líneas de negocios de derivados de cannabis:

- KANBOS SPECTRUM: Extracción de derivados de CBD. La extracción comprende desde la recepción de la cosecha en el área de fabricación hasta la obtención de resinas y aceites, que son utilizados como insumo principal en la fabricación de productos terminados con cannabis. La línea Spectrum brinda la posibilidad de suministrar a un

mercado nacional de todos los derivados obtenidos de la planta. Nuestros derivados comprende la provisión de Aceites Crudos (Full Spectrum), Aceites Destilados y derivados Aislados.

- KANBOS MEDICAL: Fabricación y venta de productos terminados de cannabis. Se considera producto terminado toda aquella preparación obtenida a partir de un derivado de cannabis, que vaya a ser comercializado o distribuido como un producto de consumo humano o veterinario. Su elaboración requiere de equipos con alto grado de sofisticación, de controles de calidad y de medición de cannabinoides.

En la tabla 11 se muestra en resumen el comportamiento de las ventas en lo que va corrido del año en el departamento del Huila en estas dos líneas de negocio, de acuerdo con Julián Herrera. Es importante resaltar, como se mencionó anteriormente, que solo hay datos de las actividades por ahora legales en la industria, es decir la venta de derivados y la venta de productos terminados para uso medicinal.

Tabla 11.

Ventas Productos derivados de Cannabis Empresa Kanbos Group SAS

Línea de Negocio	Ventas año 2022
KANBOS SPECTRUM: Venta de resinas y aceites, que son utilizados como insumo principal en la fabricación de productos terminados con cannabis. Nuestros derivados comprende la provisión de Aceites Crudos (Full Spectrum), Aceites Destilados y derivados Aislados.	\$35.000.000
KANBOS MEDICAL: Fabricación y venta de productos terminados de cannabis, de tipo no comestible como cremas, shampoo, jabón, etc.	\$27.000.000
Total Venta Productos Derivados	\$62.000.000

Nota. Cifras tomadas con corte a Octubre de 2022, pues el año anterior no se facturo sino solo 3 meses por que llegaron al territorio del Huila finalizando el año.

Análisis de los datos recolectados y de la caracterización realizada

A partir de los datos recolectados a través de la revisión documental y de las entrevistas semiestructuradas realizadas, así como de la caracterización de la industria del cannabis medicinal en el departamento elaborada a partir de la información suministrada por las empresas casos de estudio frente a sus indicadores de producción y ventas, es preciso presentar el siguiente análisis a la luz de los posibles elementos para la propuesta de marco tributario departamental para el cannabis no medicinal.

Los impuestos a los vicios, como se les conoce popularmente a aquellas imposiciones tributarias ligas con actividades comerciales de productos como el tabaco, el cigarrillo y las bebidas alcohólicas, se proponen a nivel departamental como impuestos al consumo por lo que el hecho generados es el consumo dentro de la jurisdicción rentística del departamento, sin embrago a nivel nacional, en lo que respecta al impuesto al consumo de cannabis medicinal, su hecho generador no se constituye como el consumo sino como la venta del producto gravado. En todo caso, es claro que aunque a nivel departamental se describa como hecho generador el consumo del producto, la única actividad material sujeta a la carga impositiva es la venta del producto para su consumo pero no el hecho de consumirlo en sí, por lo que para la propuesta de marco tributario para el departamento del Huila en lo referente al cannabis no medicinal, se podría pensar en un impuesto al consumo cuyo hecho generador sea la venta del producto.

Ahora es preciso analizar cuál sería el producto por excelencia para gravar, es decir precisar de qué tipo de producto se estaría hablando en un posible marco tributario departamental para cannabis no medicinal. En este sentido, revisando los marcos tributarios estatales de USA,

se encuentra que la flor seca o sumidades es uno de los productos sobre el cual recae la imposición – sobre su venta para ser precisas – y revisando el marco nacional del impuesto al consumo de cannabis medicinal, se encuentra que son los derivados o productos transformados a partir de la flor seca o sumidades. A partir de lo anterior, se puede señalar que para el posible marco tributario que aquí se quiere plantear, se tiene la posibilidad de grabar la venta tanto de flor seca sin transformar como productos transformados de cannabis o derivados de este.

Hasta acá se ha podido analizar que a partir de la información recolectada y de la caracterización de la industria del cannabis medicinal en el Huila, que la mejor opción para un posible marco tributario departamental para el cannabis no medicinal podría ser un impuesto al consumo generado por al venta de sumidades o flor seca y productos derivados de esta. En este sentido, se podría reconocer como posibles sujetos responsables los transformadores como lo estipula el impuesto nacional al consumo de cannabis medicinal, pero para el caso de las sumidades es preciso hacer responsable a los productores o en esta caso cultivadores, que son quienes tienen la licencia para vender flor seca como materia prima para transformación.

Un elemento común en la información recolectada y analizada en este apartado es la base gravable, pues a nivel departamental, nacional e internacional – USA – y de acuerdo con lo expresado por los expertos entrevistados, la base gravable perfecta para este tipo de imposiciones es el precio final de venta, en este caso podría ser el precio de venta del cultivador al transformador por la flor seca y el precio de venta del transformador al comercializador o distribuidor por el producto derivado o transformado. En cuanto a las tarifas el tema si se muestra mucho más confuso, pues el narco actual del cannabis medicinal no discrimina la tarifa – es una sola de 16% - puesto que para uso medicinal solo es legal producir y comercializar para uso

nacional cannabis con menos de 1% de THC, sin embargo y de acuerdo con los expertos, para el caso del uso recreativo sería posible hablar de rangos muchos más altos de THC que superarían incluso el 50% de concentración. Como se observa en el marco departamental, estas tarifas se discriminan por ejemplo por el grado de alcohol del producto, variando entre un 20% al 40%, a diferencia de la tarifa del consumo al cigarrillo que es una sola de 55%.

Muy similar ocurre con las tarifas del cannabis recreativo en USA donde se discriminan por concentración de THC, variando entre el 15% al 37% sobre el precio minorista y dependiendo de las concentraciones de THC que según se observa en la información recolectada, varía entre el 15% al 45% de THC. Como aquí se pretende estimar una tarifa para una actividad comercial que no existe, es muy importante basarse en las tarifas de los impuestos similares en el departamento y tenido en cuenta que de acuerdo a los expertos entrevistados, sus esfuerzos para cultivo y transformación se dirigirían principalmente a los productos con la mayor concentración de THC posible por ser los más apetecidos. Así pues, se podría pensar un marco tributario regido por tarifas entre el 15% al 24% sobre la venta según concentración de THC, que podría ser de entre 1% hasta 50% o más.

Propuesta de marco tributario Departamental para el cannabis no medicinal: Impuesto Departamental al Consumo de Cannabis de Uso No Medicinal

La presente propuesta de marco normativo tributario está estructurada a partir de los siguientes elementos tributarios:

Art. 1. Hecho Generador

Estarán sujetas al impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal la venta de sumidades (flor seca) de cannabis psicoactivo con fines de transformación para uso no medicinal y de productos derivados comestibles, no comestibles y vegetales transformados a partir de cannabis psicoactivo para uso no medicinal, que se realicen en la jurisdicción rentística del departamento de Huila.

Parágrafo 1. Se entiende por venta todos los actos que impliquen la transferencia a título gratuito u oneroso y/o retiros de inventarios o disminuciones de inventarios de sumidades (flor seca) y/o productos transformados hechos por el responsable para su uso o para formar parte de los activos fijos de la empresa.

Parágrafo 2. Por flores secas se entiende las sumidades floridas o con fruto de la planta de cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidad a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe.

Parágrafo 3. Se entiende por cannabis psicoactivo aquel cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) es igual o superior al 1% según el límite establecido por Gobierno nacional mediante la reglamentación correspondiente.

Art. 2. Sujeto Activo

El sujeto activo del impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal es el Departamento del Huila.

Art. 3. Sujeto Pasivo

El impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal estará a cargo del cultivador titular de la licencia de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo que vende las sumidades (flores secas) como materia prima con fines de transformación en productos derivados para uso no medicinal y el transformador titular de la licencia de fabricación de derivados de cannabis que transforma y vende los productos derivados del cannabis psicoactivo para uso no medicinal. Solidariamente con ellos, serán también responsables los distribuidores, los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Parágrafo 4. Lo dispuesto en el presente artículo será aplicable independientemente de que el productor sea vinculado económico del transformador o de que el mismo transformador sea el productor.

Art. 4. Causación

En el caso de las sumidades (flor seca) de cannabis psicoactivo con fines de transformación para uso no medicinal, el impuesto se causa en la venta que realice el cultivador al transformador en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega.

En el caso de los productos derivados y productos terminados comestibles, no comestibles y vegetales transformados a partir de cannabis psicoactivo para uso no medicinal, el impuesto se causa en la venta que realice el transformador a los fabricantes de productos terminados,

distribuidores, comercializadores o consumidores finales, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y a falta de estos, en el momento de la entrega.

Parágrafo 5. Por transformación se entiende cualquier proceso que implique cambiar de forma el cannabis, cualquier transmutación de las sumidades, floridas o con fruto, en cualquier otro producto terminado o la obtención de un derivado a través de cualquier proceso mecánico, físico, químico o biológico. Dentro de estos derivados se incluyen, entre otros, aceites, resinas, tinturas, extractos, comestibles incluyendo bebidas y materiales vegetales provenientes de las plantas de cannabis.

Art. 5. Base Gravable

El impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal está conformado por un componente específico y uno ad valórem. La base gravable del componente específico es la concentración de ingrediente psicoactivo, expresado en porcentaje de Tetrahidrocannabinol.

La base gravable del componente ad valórem es el valor total del producto final sin incluir el impuesto sobre las ventas.

Parágrafo 6. Los precios de venta tanto de las sumidades (flor seca) como de los productos derivados serán los certificados anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, garantizando la individualidad de cada producto.

Art. 6. Tarifas

Las tarifas del impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal se discriminan de acuerdo al tipo de producto y a su concentración de Tetrahidrocannabinol (THC), así:

Tabla 12.*Tarifas Impuesto Departamental al Consumo de Cannabis de Uso No Medicinal*

Producto	Concentración de THC	Tarifa
Sumidades (flor seca) de cannabis psicoactivo con fines de transformación para uso no medicinal	De 1% hasta 20%	17%
	De más de 20% hasta 40%	20%
	De más de 40%	23%
Productos comestibles transformados a partir de cannabis psicoactivo para uso no medicinal.	De 1% hasta 20%	19%
	De más de 20% hasta 40%	23%
	De más de 40%	27%
Productos vegetales transformados a partir de cannabis psicoactivo para uso no medicinal.	De 1% hasta 20%	19%
	De más de 20% hasta 40%	23%
	De más de 40%	27%
Productos no comestibles transformados a partir de cannabis psicoactivo para uso no medicinal.	De 1% hasta 20%	17%
	De más de 20% hasta 40%	20%
	De más de 40%	23%

Nota. Los rangos de concentración en THC se proponen a partir de la información recolectada de los marcos tributarios estatales de USA, pues actualmente en Colombia no se produce cannabis con más de 1% de THC. Las tarifas se proponen a partir de la información recolectada de los marcos tributarios estatales de USA, así como también de las tarifas aplicas a otros impuestos al consumo de orden territorial como el de licores y tabaco, en todo caso promediándose tarifas inferiores a las estipuladas para estos tributos actualmente. Se debe aclarar que estos elementos pueden variar luego de la regulación del mercado de cannabis recreativo en el país.

Art. 7. Período Gravable, Declaración y Pago del Impuesto

El período gravable de este impuesto o participación es mensual. El contribuyente o responsable declarará y pagará en las entidades financieras autorizadas, dentro de los cinco (5) días calendario, siguientes al vencimiento de cada periodo gravable.

Art. 8. Liquidación y Recaudo por parte de Cultivadores y Transformadores

Para efectos de liquidación y recaudo, los productores y los transformadores liquidarán y recaudarán al momento de la entrega de los productos despachados, el valor del impuesto al consumo o la participación según sea el caso. El impuesto departamental al consumo de cannabis

no medicinal deberá estar discriminado en la factura de venta, en el documento equivalente o en el documento que soporte la venta.

Marco normativo y legal que sustentaría la propuesta tributaria

Para que esta propuesta tenga sustento legal, es necesario que se generen cambios a nivel constitucional a partir de un acto legislativo – como el acto Legislativo 02 de 2009 en el caso del cannabis medicinal -, específicamente en los siguientes artículos superiores:

- Art. 49. Donde se despenalice el uso de cannabis con fines recreativos de uso adulto.
- Art. 287. Que se autorice decretar y percibir tributos a favor del respectivo orden departamental, por las distintas actividades relativas al cultivo, procesamiento, distribución y venta de cannabis para uso de adultos, de acuerdo a la ley.

Además de lo anterior, también se debe legislar en favor al acto legislativo antes mencionados que modifica la constitución, esto a través de la sanción de una Ley de la Republica donde se reglamente los cambios introducidos en la carta magna y se ordene la reglamentación ministerial de licencias y demás tramites. Esta sería similar a la ley 1787 de 2016 en el caso del cannabis medicinal, la cual reglamenta el acto legislativo 02 de 2009.

Una vez sancionada la ley que reglamenta el acto legislativo, los ministerios y demás entidades que hayan sido designadas como responsables de algún proceso relacionado con la cadena productiva u de otro tipo, emitirán las resoluciones y/o decretos correspondientes orientados a reglamentar las licencias, los cupos, las especificaciones técnicas, los procesos administrativos, entre otros asuntos relacionados al cannabis de uso no medicinal.

Por último, a nivel departamental se deben generar cambios en el estatuto departamental de impuestos y rentas, donde se incluya el marco tributario del impuesto departamental al consumo de cannabis de uso no medicinal propuesto aquí, por supuesto no sin antes surtir los procesos de deliberación y aprobación en la asamblea departamental.

Proyección de Ingresos Tributarios empresa Sajona

Teniendo en cuenta lo mencionado por el representante de la empresa Sajona y expuesto en el apartado de caracterización de la industria del cannabis medicinal en el Huila, es posible proyectar el monto que la empresa Sajona tendría que pagar como responsable del impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal en su calidad de cultivador y con ocasión de las ventas de sumidades (flor seca) de cannabis psicoactivo para transformación al año, a partir de los siguientes supuestos:

- Asumiendo que la empresa haya expandido su área de cultivo a 5ha, como lo han manifestado.
- Asumiendo que el total del cultivo sea destinado a producción de cannabis psicoactivo de uso recreativo.
- Asumiendo que el 70% del cultivo sea destinado a producción de cannabis con más de 40% de THC.
- Asumiendo que el 20% del cultivo sea destinado a producción de cannabis con más de 20% hasta 40% de THC.
- Asumiendo que el 10% del cultivo sea destinado a producción de cannabis con 1% hasta 20% THC.

- Asumiendo que el precio de venta se comporte como la estimación del experto, es decir que sea al doble del precio actual, para el de mayor concentración de THC y proporcional para las otras concentraciones.
- Asumiendo que los indicadores de producción relacionados con número de Plantas por m², Ciclos o cosechas al año y el rendimiento por m² por ciclo o cosecha, se mantengan iguales.

Tabla 13.*Proyección Recaudo Impuesto Consumo Cannabis no Medicinal Empresa Sajona*

Indicador de producción	Valores
Área cultivada	5 has (50.000 m ²)
Plantas por m ²	1 a 3
Ciclos o cosechas / 1 año	2
Rendimiento / m ² / ciclo o cosecha	150 gr de flor seca
Producción Anual Total	15 t de flor seca (15 mil Kg = 15 millones de gr)
Proporción Cannabis 1% hasta 20% de THC	1.5 t de flor seca (1.500 Kg = 1.500.000 gr) (10%)
Proporción Cannabis +20% hasta 40% de THC	3.0 t de flor seca (3.000 Kg = 3.000.000 gr) (20%)
Proporción Cannabis de +40% THC	10.5 t de flor seca (10.500 Kg = 10.500.000 gr) (70%)
Precio Cannabis de 1% hasta 20% de THC	\$400.000 – \$600.000 /kg de flor seca
Precio Cannabis de +20% hasta 40% de THC	\$500.000 – \$800.000 /kg de flor seca
Precio Cannabis de +40% THC	\$700.000 – \$1.000.000/kg de flor seca
Venta Cannabis de 1% hasta 20% de THC	\$600.000.000 - \$900.000.000
Venta Cannabis de +20% hasta 40% de THC	\$1.500.000.000 - \$2.400.000.000
Venta Cannabis de +40% THC	\$7.350.000.000 - \$10.500.000.000
Venta Total de sumidades (flore seca)	\$9.450.000.000 – \$13.800.000
Impuesto Venta Cannabis 1% hasta 20% de THC (Tarifa 17%)	\$102.000.000 – \$153.000.000
Impuesto Venta Cannabis +20% hasta 40% de THC (Tarifa 20%)	\$300.000.000 - \$480.000.000
Impuesto Venta Cannabis +40% THC (Tarifa 23%)	\$2.173.500.000 – \$2.415.000.000
Total Recaudo Impuesto	\$2.575.500.000 - \$3.048.000.000

En este sentido, es preciso suponer que bajo todas las condiciones supuestas con anterioridad, en el escenario hipotético de la legalización del cannabis de uso no medicinal y conjeturando el comportamiento de dicha industria y su mercado a partir del comportamiento de

la industria y el mercado del cannabis de uso medicinal, una empresa como Sajona pagaría entre \$2.575.500.000 y \$3.048.000.000 al año en su calidad de cultivador y con ocasión de las ventas de sumidades (flor seca) de cannabis psicoactivo para transformación.

Proyección de Ingresos Tributarios empresa Kanbos

Teniendo en cuenta lo mencionado por el representante de la empresa Kanbos y expuesto en el apartado de caracterización de la industria del cannabis medicinal en el Huila, es posible proyectar el monto que la empresa tendría que pagar como responsable del impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal en su calidad de transformador y con ocasión de las ventas de los productos derivados, y productos terminados comestibles, no comestibles y vegetales transformados a partir de cannabis psicoactivo para uso no medicinal, a partir de los siguientes supuestos:

- Asumiendo que el comportamiento de las ventas sea como lo predice el experto, es decir que aumenten el doble o el triple, por lo que se toma un aumento promedio de 1.5 veces.
- Asumiendo que la distribución de las ventas sea como las predice el experto, es decir 60% en productos de tipo vegetal – que incluyen flor seca transformada y derivados como aceites, extractos y resinas para insumos en la fabricación de otros productos terminados -, 30% en productos de tipo comestible y 10% en productos de tipo no comestibles.
- Asumiendo como lo dice el experto, que la mayoría de producción sería dirigida a la de productos con la mayor cantidad de THC posible, por lo que se estima la misma proyección hecha por el representante de Sajona: 10% de la producción correspondería a productos con 1% hasta 20% de THC, 20% de la producción correspondería a productos

con +20% hasta 40% de THC y 70% de la producción correspondería a productos con +40% de THC.

Tabla 14.

Proyección Recaudo Impuesto Consumo Cannabis no Medicinal Empresa Kanbos

Indicador	Ventas Anuales
Ventas Totales (1.5 veces más que ventas de 2022)	\$93.000.000
Ventas Productos tipo vegetal (60% de ventas totales)	\$55.800.000
Tipo Vegetal 1% hasta 20% de THC (10%)	\$5.580.000
Impuesto (Tarifa 19%)	\$1.060.200 (1)
Tipo Vegetal +20% - 40% de THC (20%)	\$11.160.000
Impuesto (Tarifa 23%)	\$2.566.800 (2)
Tipo Vegetal +40% de THC (70%)	\$39.060.000
Impuesto (Tarifa 27%)	\$10.546.200 (3)
Total Impuesto Productos tipo vegetal	\$14.163.200 (1+2+3) (4)
Ventas Productos tipo comestibles (30% de ventas totales)	\$27.900.000
Tipo Vegetal 1% hasta 20% de THC (10%)	\$2.790.000
Impuesto (Tarifa 19%)	\$530.100 (5)
Tipo Vegetal +20% - 40% de THC (20%)	\$5.580.000
Impuesto (Tarifa 23%)	\$1.283.400 (6)
Tipo Vegetal +40% de THC (70%)	\$19.530.000
Impuesto (Tarifa 27%)	\$5.273.100 (7)
Total Impuesto Productos tipo comestible	\$7.086.600 (5+6+7) (8)
Ventas Productos tipo no comestibles (10% de ventas totales)	\$9.300.000
Tipo Vegetal 1% hasta 20% de THC (10%)	\$930.000
Impuesto (Tarifa 17%)	\$158.100 (9)
Tipo Vegetal +20% - 40% de THC (20%)	\$1.860.000
Impuesto (Tarifa 20%)	\$372.000 (10)
Tipo Vegetal +40% de THC (70%)	\$6.510.000
Impuesto (Tarifa 23%)	\$1.479.300 (11)
Total Impuesto Productos tipo no comestible	\$2.027.400 (9+10+11) (12)
Total Recaudo Impuesto	\$23.277.200

En este sentido, es preciso suponer que bajo todas las condiciones supuestas con anterioridad, en el escenario hipotético de la legalización del cannabis de uso no medicinal y conjeturando el comportamiento de dicha industria y su mercado a partir del comportamiento de la industria y el mercado del cannabis de uso medicinal, una empresa como Kanbos Group pagaría aproximadamente \$23.277.200 al año en su calidad de trasformador y con ocasión de las

ventas de productos derivados y productos terminados comestibles, no comestibles y vegetales transformados a partir de cannabis psicoactivo para uso no medicinal.

Proyección del impacto en las finanzas públicas territoriales

Es importante aclarar que la proyección de ingresos tributarios por impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal antes realizada, se basó en dos de las empresas más grandes a nivel nacional con presencia en el departamento del Huila. Ahora bien, aunque lo ideal sería realizar una estimación precisa de los ingresos tributarios por cuenta del marco propuesto, es decir tenido en cuenta la totalidad de las empresas a nivel departamental, este cálculo no es posible hacerlo por varias razones: en primer lugar, el Ministerio de Justicia no tiene publica la información concerniente a las áreas de cultivo licenciadas para cada empresa ni tampoco es claro a la fecha cuantas licencias se han otorgado en el departamento, pues aunque la Cámara de Comercio del Huila, (2022) habla de “200 productores en el departamento”, no necesariamente se refiere a cultivadores y en todo caso, la información es imprecisa.

En este sentido, la proyección del impacto de este marco tributario en las finanzas públicas se desarrolla a partir de la información que se recolecto en el estudio de casos, es decir a partir de la información recolectada de primera fuente a través de las entrevistas aplicadas a los expertos de las empresas Sajona y Kanbos Group, propiciando un análisis comparativo con respecto al presupuesto de ingresos aprobado para la vigencia actual 2022 según Ordenanza 0043 de diciembre 6 de 2021 de la Asamblea Departamental del Huila.

Tabla 15.

Impacto Impuesto Consumo Cannabis no Medicinal en los Ingresos Presupuestados 2022

	Presupuesto Ingresos Nivel Central 2022	Participación de los Ingresos Tributarios	Presupuesto 2022 + Ingresos Impuesto Consumo Cannabis (\$2.835.027.200)*	Variación Relativa
Ingresos Totales	341.788.069.980	44%	\$344.623.097.180	1%
Ingresos Corrientes	268.194.981.890	56%	\$271.030.009.090	1%
Ingresos Tributarios	150.372.101.160	100%	\$153.207.128.360	2%

Nota. *Corresponde a la suma de la proyección de recaudo para la empresa Kanbos (\$23.277.200) más el promedio de la proyección de recaudo para la empresa Sajona (\$2.811.750.000)

Como se observa en la tabla, al aumentar el recaudo proyectado a partir de las dos empresas estudiadas, los ingresos totales y corrientes aumentarían en un 1% y los ingresos tributarios en un 2%, lo que en realidad es un aumento bastante significativo teniendo en cuenta que solo se está estimando la proyección de ingresos tributarios por impuesto al consumo de cannabis por parte de dos empresas. Ahora bien, en la tabla 16 se comparan los montos presupuestados para ser recaudado por concepto de impuestos similares del orden territorial para la vigencia 2022, es decir otros impuestos al consumo, frente a la proyección de ingresos por cannabis no medicinal.

Tabla 16.

Comparativo con otros impuestos departamentales al consumo

Impuesto	Monto Presupuestado 2022	Proporción en relación con Ingresos Impuesto Consumo Cannabis
Impuesto al consumo de licores	\$1.978.310.880	143%
Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas	\$42.501.667.000	7%
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco	\$12.921.516.000	22%
Total Presupuesto 2022 Impuestos Consumo	\$57.401.493.880	5%
Impuesto al consumo de cannabis uso no medicinal (2 empresas)	\$2.835.027.200	100%

Presupuesto 2022 + Ingresos Impuesto Consumo Cannabis (\$2.835.027.200)*	\$60.236.521.080	5%
Variación Relativa	5%	NA

Nota. *Corresponde a la suma de la proyección de recaudo para la empresa Kanbos (\$23.277.200) más el promedio de la proyección de recaudo para la empresa Sajona (\$2.811.750.000)

Como se observa en la tabla anterior, la proyección de recaudo del solo 2 empresas sobre el impuesto al consumo de cannabis representa: el 143% de lo que se espera recaudar por consumo de licores en 2022, el 7% de lo proyectado para el impuesto de cervezas y el 22% de lo que está presupuestado frente a recaudo de impuesto al consumo de cigarrillos. Al sumar al presupuesto del recaudo para impuestos al consumo vigencia 2022 lo que se proyectó de recaudo al impuesto de cannabis para las dos empresas estudiadas, los ingresos tributarios por cuenta de este tipo de impuestos incrementarían en un 5%, es decir que tendría un impacto muy favorable para las finanzas, más aún tenido en cuenta que esta variación es estimada tan solo con dos contribuyentes al impuesto de cannabis departamental.

Conclusiones

Del ejercicio investigativo antes presentado, es preciso concluir que definitivamente la industria del cannabis de uso no medicinal puede constituirse en una excelente fuente de ingresos tributarios para el departamento del Huila, como lo anuncian los expertos en la materia tributaria, los legisladores que promueven este trámite en el congreso y los mismos expertos de la industria del cannabis medicinal que fueron entrevistados.

Ahora bien, para lo que lo anterior ocurra, es necesario la propuesta de un marco tributario normativo que satisfaga las necesidades de ingresos para el ente territorial, pero que no asfixie al sector económico contribuyente y mucho menos que promueva la ilegalidad. En este sentido se propuso un marco tributario basado en un Impuesto Departamental al Consumo de Cannabis de Uso No Medicinal, a partir de las experiencias de la industria departamental del cannabis medicinal, de los marcos tributarios internacionales y de la estructura tributaria de los otros impuestos al consumo en el departamento del Huila.

Al hacer la proyección de ingresos por este concepto que recibiría el departamento, se logró calcular que Kanbos Group pagaría aproximadamente \$23.277.200 al año en su calidad de trasformador y con ocasión de las ventas de productos derivados y productos terminados comestibles, no comestibles y vegetales transformados a partir de cannabis psicoactivo para uso no medicinal, mientras que Sajona pagaría entre \$2.575.500.000 y \$3.048.000.000 al año en su calidad de cultivador y con ocasión de las ventas de sumidades (flor seca) de cannabis psicoactivo para transformación, es decir que en promedio por tan solo estas dos empresas – vale la aclaración que fueron dos de las empresas más grandes de la industria con presencia en el departamento del Huila – el departamento del Huila podría recibir \$2.835.027.200 al año.

En cuanto al impacto a las finanzas del departamento, al hacer el análisis de como variaría el presupuesto de la vigencia 2022 asumiendo que este año estas dos empresas contribuyeran la suma estimada, se encontró que tan solo con la proyección de recaudo del impuesto departamental al consumo de cannabis no medicinal para la empresa Sajona y Knabos, los ingreso totales del orden central y los ingresos corrientes este año serían 1% mayores que lo presupuestado, y los ingresos tributarios serían 2% más altos terminado el año de lo que se estimó en el presupuesto. Comparativamente con los otros impuestos al consumo del departamento del Huila, se encontró que el recaudo estimado para este año por concepto de estos impuestos sería 5% más alto si se recaudara lo proyectado por la aplicación del marco tributario propuesto a las dos empresas en mención. También es importante concluir que la representación de este recaudo estimado de impuesto al consumo de cannabis en el departamento para estas empresas frente al presupuesto de recaudo del 2022 para los otros impuestos al consumo es bastante relevante, pues lo que las dos empresas tributarían en el marco de esta propuesta impositiva, representaría el 143% de los impuestos a licores, el 7% de impuestos a cervezas y 22% de impuestos al cigarrillo.

En conclusión, se puede señalar que el marco tributario propuesto en este estudio podría resultar ser muy eficiente para resolver aquellas dificultades de financiamiento con recursos propios que el departamento del Huila ha atravesado desde hace varios años y que ha generado no solo desfinanciación de obras y servicios públicos a cargo de la administración departamental, sino que han promovido la dependencia hacia transferencias centrales y por consiguiente ha hecho que cada vez su calificación de desempeño fiscal sea más preocupante. Por su puesto no se pretende tampoco que la administración se sirva de manera fiel a lo propuesto, pero si se ha logrado demostrar aquí que la estructura tributaria diseñada bien podría servir de base para la

construcción de un camino hacia el propósito del mejoramiento fiscal del departamento a partir del fortalecimiento de sus ingresos tributarios.

Recomendaciones

A partir del estudio desarrollado en el marco de este proyecto de grado para optar al título de Magíster en Gerencia Tributaria, es preciso hacer las siguientes recomendaciones:

- Se recomienda a la Administración Departamental en cabeza de la Secretaría de Hacienda, que revise la estructura tributaria propuesta aquí para un posible Impuesto Departamental al Consumo de Chambis No Medicinal, con el fin de que sirva de ruta para un eventual marco tributario de esta activada económica y que permita fortalecer las finanzas del departamento.
- Es importante que en caso de estructurarse el marco aquí propuesto, se genere una revisión y actualización del actual estatuto tributario departamental, para que se tomen decisiones frente a imposiciones que no están resultando tan eficientes de recaudar y que no están impactando como debiera los ingresos, especialmente algunos impuestos al consumo y algunas estampillas, esto sustentado en las propuestas que en los últimos años han realizado las comisiones de expertos tributarios y otras instituciones como Fedesarrollo.
- Por supuesto se recomienda ajustes a la propuesta realizada, fundamentalmente orientados hacia un asunto particular y es que a partir de las disposiciones legales y reglamentarias que se lleguen a dictar en la materia en su momento, el marco tributario definitivo debe procurar un equilibrio pleno entre la carga tributaria impuesta y la carga económica soportable para el contribuyente, pues si no hay un equilibrio en este aspecto, el mercado se satura de altos precios, y como se ha comprobado en otros países, se dispara la ilegalidad, sobre todo en este mercado en el que ya existe y ha existido por decenas de años una infraestructura ilegal para este producto.

- Se recomienda a los Congresistas Huilenses, la Gobernación del Huila y Diputados del Departamento, que en cumplimiento de la misión establecida para ustedes de servir a los intereses del territorio que representa, que no escatimen esfuerzos para asegurar que se de vía constitucional la potestad al departamento para crear, decretar y percibir impuestos para el cannabis no medicinal en caso de que sea aprobado, pues sin ello es imposible pensar en la implementación de un marco tributario como el que se propone y se alejaría la gran oportunidad de verdadera descentralización fiscal y autonomía territorial de los ingresos. El departamento del Huila y sus representantes deben estar sentados en el frente de la discusión y hacerse silla en este proceso, pues es una oportunidad inmensa para crecer como territorio y para la promoción del desarrollo de los Huilenses.
- Es muy importante que al administración departamental entienda el gran potencial que el territorio del Huila tiene frente a la industria del cannabis no medicinal, como ya se ha demostrado en lo relacionado con el cannabis medicinal, pues según los expertos el indicador que más va incidir en el precio del cannabis no medicinal es la calidad, y las condiciones agroclimáticas del Huila permiten producir con altos estándares de calidad que le permitirían no solo competir en mercado nacional sino en el internacional, como ya lo vienen haciendo empresas como Sajona y Kanbos.
- Es perentorio que en el marco de una eventual legalización del cannabis recreativo en el país y en el caso de que se permitiera atribuciones territoriales de tipo impositivas para esta actividad, el marco tributario que se establezca – que se espera sea basado en el que aquí se presenta -, debe contemplar muchos otros aspectos que en esta propuesta no fueron tenidos en cuenta o fueron propuestos a partir de suposiciones de la industria medicinal o de otros países, esto por falta de información, pues son aspectos que dependerían exclusivamente de

la forma como se reglamente la industria. Uno de ellos es el relacionado con la mitigación del impacto nocivo por el acceso legal a la sustancia psicoactiva, pues a partir de la imposición tributaria es posible poder mitigar este impacto desestimando el consumo de algunos productos como los comestibles, que mundialmente están reconocidos como los más peligrosos entre los productos cannábicos pues son muy impredecible sus concentraciones de THC.

Referencias

Alfonzo, I. (1994). Técnicas de investigación bibliográfica. Caracas: Contexto Ediciones.

http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/16490/fundamentos_investigacion.pdf;jsessionid=336369EDCD5C3D0AC376DA0582A7820E?sequence=1

Álvarez, A., Gamella, J. F., y Parra, I. (2017). La legalización de los derivados del cannabis en España: Hipótesis sobre un potencial mercado emergente. *Adicciones*, 29(3),195-206.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=289151752007>

Arias, F. (2012). El proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica. Caracas, Editorial Episteme. <https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/02/El-proyecto-de-investigacion-F.G.-Arias-2012-pdf-1.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente, (1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de internet de <https://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Bonet Morón, J.A; Montero Mestre, J.L; y Pérez Valbuena, G.J. (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* (267).

<https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9187>

Buchanan, J. (1965). An economic theory of clubs. *Económica, New series*, 32(105), 1-14.

[http://darp.lse.ac.uk/papersDB/Buchanan_\(Ecca_65\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/papersDB/Buchanan_(Ecca_65).pdf)

Calderón, C; (2018). Elementos de Hacienda Pública. Parte primera - Capítulo 7. Clasificación de los impuestos. Banco de la República. Pág.: 49-60.

<https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10435/Parte%20primera%20-%20Cap%C3%ADtulo%207.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Camelo Rincón, M.S. (2010). *La teoría de los bienes públicos locales: estado actual y reconsideraciones*. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia].

<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/6996>

Castillo Murcia, M. F. y Suárez Devia, A. M., (2020). Los referentes del cultivo, producción y comercialización de cannabis medicinal en Colombia periodo 2016-2020. [Tesis de Maestría, Universidad Tecnológica y pedagógica de Colombia]

https://repositorio.uptc.edu.co/bitstream/001/3164/1/TGT_Referentes_cultivo.pdf

Chávez Akerman, P; (1993). La Tributación. Quipukamayoc segundo semestre 1993. *Ciencias contables de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*.

https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/decision/n2_2000/a1.pdf

Chavez Akerman, P; (s.f.). Los sistemas tributarios. *Ciencias contables de la UNMSM*.

https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/decision/n2_2000/a1.pdf

Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, (2021). Recomendaciones y resumen general. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE.

https://www.asocapitales.co/nueva/wp-content/uploads/2020/08/Resumen_CESTT.pdf

Corda, A., Cortés., E., y Piñol Arriagada, D. (2019). Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. ISBN 978-958-5597-06-8. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/02/Cannabis-en-Latinoam%C3%A9rica-La-Ola-Verde.pdf>

Departamento Nacional de Planeación - DANE, (2021). Boletín de resultados Índice de Desempeño Fiscal 2020-nueva metodología. Dirección de descentralización y desarrollo regional. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bolet%C3%ADn%20de%20Resultados%20%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202020-ET.pdf>

Departamento Nacional de Planeación - DANE, (2022). Resultados Índice de Desempeño Fiscal territorial para la vigencia 2021. Dirección de descentralización y desarrollo regional. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/Visor_ET_2021_300822.xlsm

Diario la República, (27 de agosto de 2022). *Cannabis regulado e ilícito genera ingresos de más de US\$344.000 millones en el mundo.* <https://www.larepublica.co/globoeconomia/cannabis-regulado-e-ilicito-genera-ingresos-de-mas-de-us-344-000-millones-en-el-mundo-3434100>

Fajardo, J., Gómez, F. y Jaimes, D., (2021). Tratamiento Tributario del Cultivo y Uso del Cannabis en Productos Transformados en Colombia [Tesis de Maestría, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Colombia]

<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/24268/Tratamiento%20Tributario%20del%20Cultivo%20y%20Uso%20del%20Cannabis%20en%20Productos%20Transformados%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Finot, I; (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL- *Serie Gestión Pública*.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf

Forbes Colombia, (7 de junio de 2022). *Industria del cannabis colombiana generará ingresos por US\$47,2 millones al 2026*. <https://forbes.co/2022/06/07/negocios/industria-del-cannabis-colombiana-generara-ingresos-por-us472-millones-al-2026/>

Franco Vargas, M. H., y Cristancho Escobar, F. A. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Estudios De Derecho*, 69(154), 235–262.

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/18416>

Giannini, A. (1957): Instituciones de Derecho Tributario. Madrid: Editorial de Derecho Financiero. *Tratados de derecho financiero y de hacienda pública.*, (IV).

<https://www.worldcat.org/title/instituciones-de-derecho-tributario/oclc/807109802>

Gobernación del Huila, (2 de noviembre de 2022). *Información del Departamento del Huila*.

<https://www.huila.gov.co/publicaciones/144/identificacion-del-departamento/>

- Gobernación del Huila, (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2030. Secretaría de Hacienda Departamental el Huila. <https://www.huila.gov.co/documentos/1720/marco-fiscal-de-mediano-plazo/>
- Hernández G., A. & Barreto, L. H. (2018). Descentralización y finanzas territoriales. Bogotá: Fedesarrollo, 94 p. Cuadernos de Fedesarrollo. No. 59. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3555/CDF_No_59_Marzo_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6a. ed. --.). <https://www.icmujeres.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Sampieri.Met.Inv.pdf>
- Martínez Carazo, P. C., (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20),165-193. ISSN: 1657-6276. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>
- Moreno Guerrero, G; (2019). *Desarrollo del marco conceptual de la obligación tributaria y antecedentes en el derecho Colombiano*. [Tesis de Maestría, Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales U.D.C.A, Colombia]. [https://repository.udca.edu.co/bitstream/handle/11158/1364/DESARROLLO%20DEL%20MARCO%20CONCEPTUAL%20DE%20LA%20OBLIGACION%20TRIBUTARIA%20\(GUSTAVO%20MORENO\).pdf;jsessionid=763CFB4CF17C07150C2BF52763675437?sequence=1](https://repository.udca.edu.co/bitstream/handle/11158/1364/DESARROLLO%20DEL%20MARCO%20CONCEPTUAL%20DE%20LA%20OBLIGACION%20TRIBUTARIA%20(GUSTAVO%20MORENO).pdf;jsessionid=763CFB4CF17C07150C2BF52763675437?sequence=1)

Plazas Vega, M. (2000) Los tributos vinculados. *Estudios socio-jurídicos*.2(1), pp.97-172.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-057920000000100005

Rodríguez Araújo, E; Vallejo Zamudio, L.E.; y Cruz Vásquez, J.L. (2021). Las Finanzas Públicas Territoriales En Colombia. *Colección investigación Editorial UPTC*.

<https://doi.org/10.19053/9789586600000>

Rosen, H.S. (2002). Hacienda Pública. Quinta Edición. Madrid: *McGraw Hill*.

<http://catalogo.econo.unlp.edu.ar/meran/getIndiceFile.pl?id2=9296>

Sánchez Carmona, L. (2018). Las matrices o tablas de doble entrada: una aplicación práctica en las investigaciones de diseño. *De los métodos y las maneras*.12(3). 107 – 112.

<https://core.ac.uk/download/pdf/289121173.pdf>

Stiglitz, J. (1997). La Economía del Sector Público. Segunda Edición. Barcelona: Antoni Bosch.

<https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>